

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAIO DA SILVEIRA FERNANDES

**ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL, PENSAMENTO DE  
ESTADO E BIOPOLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A GOVERNABILIDADE  
MIGRATÓRIA NO TERRITÓRIO.**

CURITIBA

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAIO DA SILVEIRA FERNANDES

**ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL, PENSAMENTO DE  
ESTADO E BIOPOLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A GOVERNABILIDADE  
MIGRATÓRIA NO TERRITÓRIO.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gislene Aparecida dos Santos.

CURITIBA

2017

---

F363a

Fernandes, Caio da Silveira

Acordo sobre residência do mercosul, pensamento de estado e biopolítica: uma análise sobre a governabilidade migratória no território / Caio da Silveira Fernandes. – Curitiba, 2017.

136 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2017.

Orientadora: Gislene Aparecida dos Santos.

1. Migração internacional. 2. Políticas migratórias. 3. Biopolítica. 4. Mercosul. 5. Território. I. Universidade Federal do Paraná. II. Santos, Gislene Aparecida dos. III. Título.

CDD: 325

---



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
Setor CIÊNCIAS DA TERRA  
Programa de Pós Graduação em GEOGRAFIA  
Código CAPES: 40001016035P1

#### TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **CAIO DA SILVEIRA FERNANDES**, intitulada: **"ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL, PENSAMENTO DE ESTADO E BIOPOLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A GOVERNABILIDADE MIGRATÓRIA NO TERRITÓRIO."**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO.

Curitiba, 06 de Junho de 2017.

GISLENE APARECIDA DOS SANTOS  
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

  
ADILAR ANTONIO CIGOLINI  
Avaliador Interno (UFPR)  
TATYANA SCHEILA FRIEDRICH  
Avaliador Externo (UFPR)

OBS: este documento é válido por 60 (sessenta) dias a contar da data.

Mãe (Cleide), Pai (Uriel), Débora, Douglas e Theo, sem dúvidas nada disso seria possível sem a fé, esperança e confiança depositada por cada um de vocês. Esta realização pertence mais à vocês do que a mim. Dedico também a todos (as) migrantes que carregam nas dores e deleites de seu movimento, possibilidades para um devir plural.

## **AGRADECIMENTOS:**

Agradeço primeiramente à minha orientadora, professora e amiga Gislene, que não somente durante o período desta pesquisa, mas sim em toda a trajetória acadêmica, fomentou tanto o crescimento intelectual, como pessoal. E que para além de possibilitar um olhar complexo sobre o espaço, permitiu enxergar como parte constitutiva dos territórios o outro, a diferença na plenitude de sua condição humana. Obrigado por todos os anos de proximidades, distanciamentos e sabedoria.

Aos professores que tive durante esse caminho: José Antônio Gediél, Olga Firkowski, Márcio de Oliveira, Francisco Mendonça, Alessandro Filla e Danilo Volochko. Seja em palavras diretas ou indiretas, por reflexões ou alertas, o conhecimento e contribuição de cada um de vocês foi fundamental para a elaboração e conclusão dessa pesquisa.

Aos membros do Núcleo de Estudos em População e Território (NUPOTE), companheiros de debates, leituras, angústias e descobertas. As tardes em meio a risadas, preocupações e aprendizados foram muito mais prazerosas ao lado de vocês.

Ao Adilar Cigolini, amigo e professor, que para além de criar muitas possibilidades e condições para a pesquisa, confiou e me permitiu compartilhar diversas vezes as reflexões e ideias desenvolvidas no estudo.

Aos vários amigos que estiveram ao meu lado tanto no campo acadêmico, quanto nos dolorosos e deliciosos momentos da vida: Francisco Castelhana, João Francisco, Pedro Castelhana, Thiago Cachatori, Felipe Timmerman, Leonardo Miranda, Leandro Almeida, Mariana Andreotti, Cristian Restrepo, Cármén, Roberta Mansani, Rafael Tangerina, Paulo Tosin, Marcieleh Lemos.

Aos eternos e grandes amigos Luis e Danilo, durante esses 20 anos, concluo: amizade e distância são definitivamente, coisas perfeitamente compatíveis!

Aos primos, que tanto em suas visitas, quanto nos sempre carinhosos e descontraídos recebimentos em São Paulo, direta ou indiretamente sempre me mostraram que a vida é muito maior do que a universidade, em especial: Thiago, Cláudio, Heitor, Bruno, Camila, Bruna, Luciana, Gabriel, Priscilla, Ihes agradeço imensamente.

Aos lutadores da causa migratória, presentes em diversos locais pelos quais circulei e tive a oportunidade de aprender e conviver: Elizete, uma inspiração, exemplo de dedicação e comprometimento, uma professora em vários sentidos. Maríá Carmen, companheira a quem recorri algumas vezes em momentos de dúvida e em busca de saídas, e que sempre prontamente ajudou-me a trilhar essa pesquisa.

Agradeço às pessoas especiais que sempre pude contar, seja próximo ou distante geograficamente: Rose, Ayrton, Marili, Jumar, Cleusa, Michael, Karina. O carinho de vocês em diversos momentos foi fundamental, e o mais sincero que poderia receber.

Ao programa de pós graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná e CAPES, pela possibilidade de realização dessa pesquisa e pelo auxílio financeiro durante o período de execução.

São muitos os nomes a tentar se lembrar, e provavelmente em igual proporção as injustiças cometidas pela memória. À todos e todas vocês meus sinceros e eternos agradecimentos. Inúmeros momentos surgem nas lembranças ao escrever o nome de cada um. Obrigado por fazerem parte desta história, cada qual a seu jeito, mas que me deram força e esperança para que este imenso desejo tenha se tornado realidade.

## RESUMO

Gerada a partir do arranjo geopolítico de Estado, a condição migratória na atualidade possui variadas formas e conteúdos materializadas no território. Se por um lado são cada vez mais diversificadas as táticas de deslocamentos e no espaço internacional. Por outro, destaca-se o controle sobre essa população por meio das políticas migratórias. À medida que as articulações dos migrantes se tornam complexas, as respostas dos Estados e de suas respectivas normativas também se remodelam. Em uma suas configurações contemporâneas, insurge a busca por um regime global do controle migratório, traduzido conceitualmente como *Migration Management*. A partir de uma gestão calculada, tomando as "vantagens" e "desvantagens" da migração para os Estados, esta forma de governabilidade, constituída de um discurso voltado ao combate do tráfico de pessoas e migração irregular, apresenta como paradoxo o reforço da naturalização das fronteiras nacionais. Em outras palavras, a condição do migrante enquanto anomalia socioespacial diante de um "pensamento de Estado", permanece intacta. Por outro lado, desde o ponto de vista teórico, compreende-se que tal arranjo regulatório, relaciona-se com um governo biopolítico da população. Neste sentido, toma-se como referência no estudo o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul. Formulada em 2002 a partir deste grupo de países, e passando a vigorar em 2009, tal legislação possui estreitos vínculos com elementos contidos nos paradigmas de governabilidade migratória e biopolítica. Isto é, o estabelecimento de parâmetros de normalização do fenômeno migratório, regulados por dispositivos de segurança, tendo na manutenção da soberania do Estado o ponto central. Desta maneira, a partir de uma análise inter e multi-escalar, o estudo centra-se na elaboração e operacionalização desta política migratória sul-americana no território. Para tal, toma-se sua elaboração dentro do espaço institucional mercosulino a partir Fórum Especializado Migratório (FEM). E para suas referências espaciais de efetivação e operação, o Estado brasileiro e o estado do Paraná, este último situado na região sul do Brasil. Para o primeiro, o Brasil, a atenção é voltada à evolução dos mecanismos restritivos ao longo de sua história e a aparente contradição entre a convivência do Acordo do Mercosul, com instituições e legislações que concebem o migrante pelo viés da segurança. Neste sentido, identificam-se elementos que precarizam a condição do migrante no país, conjuntamente à construção de um leque normativo, no qual a força para controle e regulação migratória pelo Estado se potencializa. Por outro lado, para o Paraná, observa-se, a partir das solicitações de regularização via Acordo sobre Residência do Mercosul, a disposição espacial e características destes grupos migratórios no estado. Atenta-se também à ampliação e maior conhecimento deste direito por parte dos migrantes sul-americanos, mas a pouca transformação do visto temporário em permanente. Assim, duas questões são recolocadas: pelo lado do Estado, a real efetividade da identificação e controle migratório pelo mecanismo da regularização. E para os migrantes, o limitado alcance das políticas migratórias em atenuar ou solucionar a precariedade da condição migratória, constituída no binômio Estado e Migração.

Palavras - Chave: Migração Internacional; Políticas Migratórias; Biopolítica; Mercosul; Território.



## ABSTRACT

Generated from the geopolitical arrangement of the State, the present migratory condition has varied forms and contents materialized in the territory. If, on the one hand, the tactics of displacement and in the international space are increasingly diversified. On the other hand, the control over this population is highlighted through migratory policies. As the articulations of migrants become more complex, the responses of states and their respective norms also reshape. In one of its contemporary configurations, it instigates the search for a global regime of migratory control, conceptually translated as Migration Management. From a calculated management, taking the "advantages" and "disadvantages" of migration to the States, this form of governance, consisting of a discourse aimed at combating trafficking in persons and irregular migration, presents as a paradox the reinforcement of the naturalization of Borders. In other words, the condition of the migrant as a socio-spatial anomaly in the face of a "State thought" remains intact. On the other hand, from the theoretical point of view, it is understood that such a regulatory arrangement, is related to a biopolitical government of the population. In this sense, the "Agreement on Residence for Nationals of Mercosur States Parties" is taken as a reference. Formulated in 2002 from this group of countries, and coming into force in 2009, this legislation has close links with elements contained in the paradigms of migratory and biopolitical governance. That is to say, the establishment of parameters of normalization of the migratory phenomenon, regulated by security devices, keeping the sovereignty of the State the central point. In this way, based on an inter- and multi-scalar analysis, the study focuses on the elaboration and operationalization of this South American migration policy in the territory. For this, it is elaborated within the Mercosuran institutional space from the Specialized Migration Forum (SMF). And for its spatial references of effectiveness and operation, the Brazilian State and the state of Paraná, the latter located in the southern region of Brazil. For the first, Brazil, attention is focused on the evolution of restrictive mechanisms throughout its history and the apparent contradiction between the coexistence of the Mercosur Agreement, with institutions and legislation that conceive the migrant due to the security bias. In this sense, we identify elements that precarious the condition of the migrant in the country, together with the construction of a normative range, in which the force for control and regulation of migration by the State is strengthened. For Paraná, the spatial arrangement and characteristics of these migratory groups in the state are observed, based on the requests for regularization through the Agreement on Residence of Mercosur. It is also attentive to the expansion and greater knowledge of this right on the part of the South American migrants, but the little transformation of the temporary visa into permanent. Thus, two questions are replaced: on the State side, the real effectiveness of migration identification and control by the regularization mechanism. And for migrants, the limited scope of migratory policies in mitigating or solving the precariousness of the migratory condition, constituted in the binomial State and Migration.

Key words: International Migration; Migration Policies; Biopolitics; Mercosur; Territory.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 - ESTADOS PARTES E ASSOCIADOS DO MERCOSUL.....62

FIGURA 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS MIGRANTES SUL-AMERICANOS NO ESTADO DO  
PARANÁ POR NACIONALIDADE: PROCESSO TEMPORÁRIOS DE REGULARIZAÇÃO (2009  
- 2014).....125

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - PAÍSES DE ORIGEM DOS IMIGRANTES NO PARANÁ 2010.....	115
TABELA 2 - PEDIDOS DE VISTO TEMPORÁRIO VIA ACORDO MERCOSUL NO ESTADO DO PARANÁ (2009 - 2014) .....	118
TABELA 3 - PEDIDOS DE VISTO TEMPORÁRIO VIA ACORDO MERCOSUL NO PARANÁ POR NACIONALIDADES (2009 À 2014) .....	120

## **LISTA DE SIGLAS**

ACNUR - ALTO COMISSARIADO DA ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

ALCA - ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS

ALADI - ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO

ALALC - ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO

CAN - COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES

CARICOM - COMUNIDADE DO CARIBE

CERMA - PR - CONSELHO ESTADUAL PARA REFUGIADOS, MIGRANTES E APÁTRIDAS DO ESTADO DO PARANÁ.

CNIg - CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO.

CSM - CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES

FEM - FÓRUM ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

MCCA - MERCADO COMUM CENTRO AMERICANO

MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL

MJNI - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIO INTERIORES

MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MTCI - MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

MTE - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

NAFTA - NORTH AMERICAN FREE TRADE AREA

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IMILA - INVESTIGAÇÃO DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

INTERPOL - INTERNATIONAL POLICE

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES

OMC - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

RMI - REUNIÃO DOS MINISTROS DO INTERIOR DO MERCOSUL

RNE - REGISTRO NACIONAL DE ESTRANGEIROS

SGT - SUBGRUPO DE TRABALHO DO MERCOSUL

SINCRE -SISTEMA NACIONAL DE CADASTRAMENTO DE ESTRANGEIROS

SRE - SERVIÇO DE REGISTRO DE ESTRANGEIROS

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 - ESTADO/MIGRAÇÃO INTERNACIONAL COMO UM PONTO DE PARTIDA PARA OS ESTUDOS MIGRATÓRIOS.....</b>	<b>24</b>
2.1 - AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA REGULAÇÃO, CONTROLE E SELEÇÃO DA (I)MOBILIDADE.....	29
2.2 - A BIOPOLÍTICA COMO MATRIZ TEÓRICO-ANALÍTICA PARA AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS.....	33
2.3 - O TERRITÓRIO COMO INTERLOCUTOR DAS RELAÇÕES DE PODER (RE)FUNDADAS PELO "PENSAMENTO DE ESTADO" E BIOPOLÍTICA.....	47
2.3.1 - A dimensão espacial na regulação das Migrações Internacionais: O território formado no binômio segurança/circulação. ....	48
2.4 - METODOLOGIA.....	52
2.4.1 - Triangulação Metodológica: combinação entre fontes de dados quantitativas e qualitativas. ....	53
2.4.2 - Escalas Geográficas na compreensão de distintas formas/conteúdos do Acordo sobre Residência do Mercosul. ....	56
<b>3 - O MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL .....</b>	<b>61</b>
3.1 - MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL.....	66
3.2 - AS TRANSFORMAÇÕES DOS DEBATES MIGRATÓRIOS NO MERCOSUL: A REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR E O FÓRUM ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO .....	69
3.3 - POLÍTICAS MIGRATÓRIAS SUL-AMERICANAS .....	76
3.3.1 - O Acordo sobre Residência do Mercosul como dispositivo da Governabilidade Migratória na América do Sul. ....	88
<b>4 - O DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE REGULAÇÃO E CONTROLE NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>92</b>
4.1 - AS ORIGENS DOS MECANISMOS PARA A REGULAÇÃO DA MOBILIDADE POPULACIONAL INTERNACIONAL NO BRASIL: UM OLHAR A PARTIR DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS.....	95
4.2 - A MATERIALIZAÇÃO DO PENSAMENTO DE ESTADO E DA GOVERNABILIDADE MIGRATÓRIA POR MEIO DA SEGURANÇA NA ATUALIDADE.....	104
<b>5 - A MIGRAÇÃO SUL-AMERICANA PARA O ESTADO DO PARANÁ: UM PANORAMA POR MEIO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO VIA ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL.....</b>	<b>115</b>
<b>6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>133</b>

## 1 - INTRODUÇÃO

A Migração Internacional, no período contemporâneo, tem se apresentado como um fenômeno de intensa complexidade tanto no que se refere às conexões espaciais efetuadas pelos próprios migrantes em suas trajetórias, quanto pelas proposições teórico-conceituais. No campo teórico, a busca é por captar, a partir de diversas ciências, conceitos e metodologias, as tipologias e o sentido político das relações construídas pelo deslocamento de pessoas no espaço internacional. Emergem, portanto, muitas das questões a serem respondidas para uma melhor compreensão e análise da migração internacional. Indagações, estas, que insurgem a partir da tentativa em se explicar as razões pelas quais as pessoas migram; de que modo estes movimentos acontecem; quais (des)caminhos são encontrados e vividos ao longo do deslocamento; por meio de que mecanismos o migrante altera e é alterado nos/pelos locais de onde parte, atravessa, chega e permanece. Em muitos casos, entre a chegada e permanência, novamente a partida, o retorno ao local de origem, ou seja, trata-se de uma densa relação socioespacial.

Desde os clássicos da Sociologia, como nos mostra Oliveira (2014), a migração internacional era pensada como consequência de processos mais amplos, ainda que a consideração a alguns arranjos sociais específicos desta dinâmica estivessem presentes, mas ainda de modo incipiente. No campo da economia, sobretudo por meio da escola neoclássica, as motivações para os deslocamentos eram explicadas por argumentos quase exclusivamente econômicos (ASSIS e SASSAKI, 2000; DURAND e LUSI, 2015). Sob esse ponto de vista, a migração seria um movimento em que a atratividade dos países economicamente desenvolvidos, impulsionava o deslocamento de pessoas de lugares mais pobres em busca de uma ascensão econômica. Tal decisão, a de migrar, era tomada então, de modo individual e racional, colocando peso excessivo no indivíduo. Com forte impacto, os argumentos advindos da teoria neoclássica tomou em grande parte o espaço das explicações para a migração internacional, dificultando a emergência de outros olhares sobre o fenômeno.

Entretanto, diante desse cenário e cientes da complexidade que circunda o tema, manifestam-se autores com propostas que partem de uma problematização mais profunda e multi-relacional, seja articulando os aspectos econômicos com outros fatores (SASSEN, 2010). Ou mesmo interessados em elucidar as distintas táticas de mobilidade, conexões entre dois ou mais lugares e as (re)construções de identidades pela presença/ausência produzida pelos migrantes, proposta traduzida conceitualmente como Transnacionalismo<sup>1</sup>.

Como um campo de estudos atual, a teoria do transnacionalismo reabre questões e explicações no campo dos estudos migratórios. Essa revisita aos temas da migração é marcada pela riqueza empírica em evidenciar que há distintas motivações que contribuem para a decisão de migrar. Assim, de acordo com a teoria transnacional o deslocamento não é um processo único e uniforme, racional e individual, mas sim projetado e articulado com a família, comunidade, amigos, em redes sociais migratórias. Articulações que marcam não somente os locais de origem e destino, mas demarcam todo um trajeto pelo movimento do migrante. Ressalta-se, também, os constantes contatos, retornos, circulação de produtos, ideias, fatos que, segundo os autores adeptos da teoria, refundam parcialmente as identidades dos lugares e sociedades envoltas por estes fluxos.

Apesar da abertura proporcionada por essas (e outras) renovações no campo dos estudos acerca da migração internacional, cabe ressaltar um agente fundamental que por vezes se transforma em secundário em algumas abordagens sobre o tema, mas que está como raiz fundadora de muitas questões que tocam as várias perspectivas analíticas para a migração internacional: o Estado. Cabe recordar, que a condição migratória somente se institui concretamente, a partir do momento em que se atravessa fronteiras internacionais. É fundada na circulação e/ou fixação de pessoas entre dois ou mais Estados Nacionais. Desta maneira, este arranjo geopolítico, legitimado

---

<sup>1</sup>Para um maior aprofundamento sobre essa perspectiva, ver: Faist; 2000; Portes; 2003; Glick-Schiller e Fouron, 2003; Glick-Schiller e Levitt, 2004; Stefoni, 2005; Fernández - Casanueva, 2012; Baeninger, 2013, entre outros. Apesar de diferenças neste campo de estudos, destaca-se como eixo comum à maioria dos autores a atenção sobre os detalhes e constatações empíricas qualitativas e quantitativas, na busca por entender de que modo categorias consolidadas como Nação; Identidade Nacional; Nacionalidade; Estado; Local de Origem e Destino, são refundadas, ou até mesmo superadas por uma construção articulada entre distintos lugares e identidades.



em sua soberania e no controle das fronteiras, marca também a diferenciação populacional entre Nacionais/Estrangeiros.

Retomar o estudo migratório a partir do Estado, não significa um reforço ao que Baeninger (2013) conceitua "nacionalismo metodológico", mas admitir que essa configuração territorial está dotada de elementos que influenciam diretamente as escolhas dos trajetos e meios de deslocamento, nas decisões para o local em que se migra, e, sobretudo, nas condições de permanência dos migrantes no local de destino. Uma abordagem que possui como ponto de partida o Estado, não necessariamente desconsidera as construções empíricas edificadas por meio de redes sociais migratórias, mas ressalta que as políticas migratórias emanadas deste agente soberano são elementos preponderantes, para que questões no campo de estudos migratórios sejam desobstruídas.

Não é novidade a consideração sobre as prerrogativas do Estado relacionadas à migração internacional. Tal ênfase estava presente, como mostra Oliveira (2014) já em Max Weber na Sociologia, ao ressaltar os "perigos" que, para Weber, os imigrantes representavam à construção da identidade nacional alemã. Era uma questão debatida também na França no final do séc. XIX como aponta Noiriel (2008), enxergada como "problema" para a criação das bases nacionais identitárias francesas. Também nos EUA o problema da Assimilação se colocava relevante, primeiro com os negros e depois com os imigrantes como mostra Green (2008). Em estudo acerca das segundas gerações de migrantes nos EUA, Portes (2008) enfatiza os impactos advindos das políticas migratórias sobre estes grupos. O autor mostra como estas normativas são decisivas para potencializar/restringir a mobilidade social ascendente tanto de migrantes, como de filhos de migrantes já nascidos em solo americano.

E, talvez um dos mais dramáticos eventos forjados no centro do debate estatal: o caso dos refugiados e apátridas gerados na re-articulação e formação de alguns dos Estados Nacionais europeus<sup>2</sup>, como mostra Arendt (2009). Para a autora, inclusive, não somente este rearranjo traz à tona uma catástrofe

---

<sup>2</sup> Ressalta-se que a dramaticidade do tema dos refugiados e apátridas, infelizmente não teve seu encerramento neste evento. Ao contrário, parece se perpetuar de outras formas, momentos e lugares, colocando-se como um fenômeno atual em muitos lugares do mundo, inclusive no Brasil.

humanitária, mas também representaria o declínio do Estado Nacional. Ao fazer tal consideração Arendt (2009) argumenta, que a presença física destes deslocados recordavam a todo momento o quão arbitrária e ideológica fora a formação destas unidades territoriais.

Estes e (tantos outros) eventos do "passado" são retomados para dimensionar como o Estado foi e ainda é, fundador de uma condição migratória forjada na ação que requer para si, a todo momento, a decisão final em se aceitar, rejeitar, expulsar e mutilar politicamente o "estrangeiro". Tais fatos vivenciados em período histórico anterior, parecem confundir-se com o presente ao registrar a construção de muros em fronteiras (Póvoa Neto, 2010); expulsar imigrantes "indesejáveis" (Domenech, 2013); e efetivação de uma soberania territorial, ao exigir dos fluxos migratórios provações para que se permaneça em um local que não é seu por direito.

Em outras palavras, argumenta-se que ainda é muito viva sob esta perspectiva, a construção territorial da/por meio da (I)Mobilidade. Para além, está muito presente a busca pelo controle e direcionamento dos fluxos migratórios a servirem (ou não) o Estado tanto de destino, como por vezes os de trajeto e de origem. De fato, como será evidenciado posteriormente, apesar do Estado se constituir aparentemente sob a condição da Imobilidade, Estabilidade e Contiguidade territorial, a Mobilidade, Fluxos e Redes são elementos constitutivos das construções territoriais e, conseqüentemente destes (e outros) arranjos geopolíticos contemporâneos. É nesse ponto que toma-se como ponto de partida a afirmação de Abdelmalek Sayad, que exclama: "pensar a imigração (ou a emigração) é pensar o Estado" (2000, p.20).

No entanto, assumir a complexidade atual dos movimentos migratórios, corresponde também à observação atenta sobre os mecanismos de regulação e controle sobre estes fluxos e que se (re)configuraram concomitantemente às dinâmicas migratórias. Isso significa que pensar o Estado, como aponta Sayad (1998; 2000) requer um agrupamento mais amplo de perspectivas, que possibilitem um olhar mais profundo sobre o papel que este ator exerce nessa rearticulação de normas e práticas. Desta maneira, recai sob este contexto teórico apresentado, a atenção central ao "Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Parte do Mercosul".

Gerado a partir dos espaços institucionais do Mercosul, desde uma perspectiva de livre circulação e concessão de direitos aos migrantes sul-americanos, compreende-se tal política migratória na América do Sul um dos produtos da renovação soberana do Estado para a regulamentação da migração internacional. Para além, infere-se que esta política e os debates contidos institucionalmente no bloco sul-americano estão inseridos na perspectiva da "governabilidade migratória", que dentre vários aspectos reforça a necessidade de uma migração "ordenada" e "regular", maximizando as "vantagens" e minimizando as "desvantagens" tanto para países de origem, como de destino. É um discurso de consenso, articulado com e por meio de inúmeros atores migratórios em variadas escalas, mas que ao invés de representar um passo em direção ao rompimento com o "pensamento de Estado", marca seu fortalecimento e naturalização.

Sendo assim, apesar da consideração à noção de "governabilidade migratória" como sendo um dos paradigmas atuantes na regulamentação da migração internacional na atualidade, entende-se que seus mecanismos e ideias, correspondem a uma tecnologia de poder ancorada no que Foucault (2008; 2009; 2010) concebe como biopolítica. Isto é, uma complexa forma de governo que utiliza cálculos e táticas variadas para administrar a População, tendo como instrumento técnico os dispositivos de segurança<sup>3</sup> (FOUCAULT, 2008). O significado dessa proposição é a aproximação do fenômeno migratório a outras dinâmicas socioespaciais da atualidade<sup>4</sup>, e conjuntamente a isso, compreender que a circulação em sentido amplo é elemento constitutivo da formação territorial. Elemento que dinamiza o espaço, seja em sua

---

<sup>3</sup> O termo dispositivos na filosofia Foucaultiana representa todo um conjunto de ideias, discursos, leis, proposições filosóficas, instituições, entre outros. É uma rede que articula estes elementos, que possui sempre uma função estratégica. São utilizados, neste sentido, para governar os homens, conduzir seus comportamentos e condutas a determinado caminho. Agamben (2005) em uma reflexão sobre o termo ante a perspectiva de Foucault, transpõem para o papel de dessubjetivação dos homens que os dispositivos possuem. Ao se fazer presente nos indivíduos, o conjunto massivo de dispositivos atuais desenvolvidos pelo capitalismo toma um fim em si mesmo, por isolar o indivíduo em seu processo de dessubjetivação sem apontar caminhos e direções a serem seguidas. Deste ponto de vista, para Agamben (2005), tal arranjo de dispositivos atuais carregam um paradoxo: "Quanto mais os dispositivos difundem e disseminam o seu poder em cada âmbito da vida, tanto mais o governo se encontra diante de um elemento inapreensível, que parece fugir a sua presa quanta mais se submete docilmente a ela". Isto é, ao induzir a docilidade do indivíduo pela dessubjetivação, ou o uso do dispositivo sem um fim "salvador", a governabilidade se tornaria concomitantemente o ponto de fuga da política.

<sup>4</sup> Mas obviamente com especificidades e outras formas/conteúdos.

aceitação, seleção e/ou contenção. Portanto, por meio do Acordo sobre Residência do Mercosul, nota-se toda uma rearticulação de discursos, práticas, ações e formulações em órbita à configuração territorial do Estado, e que reforçam sua legitimidade para aceitação e/ou contenção de migrantes internacionais.

Cabe apontar dois elementos importantes para o estudo: i) as Políticas Migratórias, apesar de concepções mais ou menos abertas conservam a perspectiva do migrante enquanto "anomalia" socioespacial. ii) tais políticas são também a materialização de relações que não se encerram nas instituições do Estado, mas se espriam em diversas construções e relações sociais no/com o território. Dito isto, é insuficiente ainda que de alta relevância, uma análise que se situe apenas no corpo institucional do Estado ou mesmo nos artigos legislativos. Associado à esse elemento faz-se primordial compreender também, a operacionalização destas políticas e suas implicações no cotidiano.

De modo a compor este ponto de vista, Póvoa Neto (2010) ensina que ao caracterizar uma política migratória, deve-se considerar não somente as prerrogativas que regulamentam as *entradas e saídas*, mas também as que regem as *condições de permanência e integração social* dos migrantes. Para isso é fundamental colocar em aderência o componente espacial e os deslocamentos migratórios, justamente para o exercício de compreensão empírica das potencialidades e/ou restrições contidas em tais políticas.

Para conduzir esta proposta analítica, metodologicamente são utilizados recursos de fontes qualitativas e quantitativas em constante combinação, de modo a configurar o que Flick (2009) conceitua como: Triangulação Metodológica. Atrelado a estes dados e componentes empíricos, são delimitadas três escalas de análise em uma relação inter e multi-escalar: i) o bloco de países do Mercosul, com ênfase nas instituições responsáveis pela formulação de políticas para a migração delimitados na Reunião de Ministros do Interior (RMI) e Fórum Especializado Migratório (FEM), a partir do "Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Parte do Mercosul". ii) Estado brasileiro, responsável por internalizar e operacionalizar o Acordo por meio de suas instituições. iii) estado do Paraná, situado no sul do Brasil. Para esta escala se privilegiará algumas especificidades da migração sul-americana no estado, por meio dos processos de regularização via Acordo sobre Residência

do Mercosul. São debatidas as principais características tanto dos avanços obtidos, como a espacialização destes fluxos, de modo a discutir o impacto e especificidades dessa migração no Paraná.

No capítulo dois serão apresentados os pilares teórico-analíticos que conduzirão as interpretações e constatações a serem desenvolvidas ao longo do trabalho. Deste modo, será a partir de uma discussão fundada na tríade: "pensamento de Estado" (SAYAD, 1998; 2000); Biopolítica (FOUCAULT, 2008; 2009; 2010); Território (SOUZA; 1995; 2009; CASTRO; 2011; ARENDT, 2011; 2014; HAESBAERT; 2002; 2009; 2010; 2014), que propõem-se um quadro de inteligibilidade para compreender as relações atinentes às políticas migratórias, tendo como principal articulador o Estado, e o Acordo sobre Residência do Mercosul como componente fundamental para a regulação da migração internacional na América do Sul, atrelado à sua operacionalização cotidiana.

No terceiro capítulo será trazida a caracterização da criação do Mercosul, conjuntamente a um debate sobre as instituições que ao longo de sua existência se ocuparam das formulações relacionadas à migração internacional no bloco. Para tal, como proposto, será dada atenção especial à Reunião de Ministros do Interior (RMI) e Fórum Especializado Migratório (FEM), por serem os espaços institucionais em que os Acordos e normativas voltadas à migração internacional são gerados, dentre eles o Acordo sobre Residência do Mercosul. Também será mostrado a partir de dados de relatórios da Organização Internacional para as Migrações (OIM) o cenário migratório na América do Sul, para compreensão sob qual dinâmica estão sendo geradas políticas migratórias no continente.

Por fim, a partir das análises feitas, constata-se ainda no capítulo três, que as transformações ocorridas no governo da migração internacional na América do Sul, responde à uma articulação proposta de atores e organizações internacionais que produzem, a partir dos anos 1990, um novo modelo de gestão dos fluxos migratórios, traduzidos conceitualmente como *migration management*. Esta nova proposta de administração para as dinâmicas migratórias possui forte eco na teoria apresentada no primeiro capítulo, sobretudo por resguardar o núcleo fundador e contraditório das migrações internacionais: o Estado. E, para além, por ser o *migration management* uma

alternativa ancorada em uma gestão fundada em cálculos de vantagens e desvantagens, identifica-se sua forma/conteúdo como um regime biopolítico de governo da População.

O capítulo quatro busca apresentar a transformação das elaborações normativas brasileiras referentes à migração internacional, tomando como ponto de partida o final do séc. XIX, período em que alguns mecanismos restritivos e mais estritamente relacionados à soberania do país começam tomar forma, até chegar aos dias atuais. Nota-se que, sobretudo a partir da década de 1930, se fortalece a construção do pensamento de Estado brasileiro. Seja por meio do giro restritivo que as normativas migratórias tomam ou na crescente desconfiança social acerca dos migrantes, elaboram-se táticas de controle e regulação da população migrante no país. A partir de então, o Estado brasileiro aperfeiçoa ou cria ao longo de sua história diversos arranjos normativos, instituições, processos de seleção e contenção e outras políticas migratórias, que passam a conviver, em aparente contradição, com o Acordo do Mercosul. Entende-se que, distante de tencionar a soberania do país tal política está inserida em um contexto de governabilidade do Estado, ao potencializar sua discricionariedade com relação à migração. Para tal, apresenta-se eventos políticos recentes ocorridos no país, assim como alguns depoimentos de migrantes sul-americanos no Paraná para tal conclusão.

Por fim, no capítulo cinco apresenta-se um panorama acerca da migração sul-americana no estado do Paraná. Para tal utiliza-se dados quantitativos de diversas fontes, de modo a situar o estado no cenário migratório brasileiro no que se refere aos migrantes da América do Sul. Isto é, sua relevância e presença significativa no estado. Posteriormente, vale-se de dados mais específicos sobre a regularização migratória por meio do Acordo do Mercosul, para os anos de 2009 - 2014, com ênfase nos processos temporários. Assim, delineiam-se alguns traços sobre esses fluxos presentes no estado, sobretudo acerca do aumento de pedidos de regularização ao longo do período de funcionamento do Acordo. Algumas especificidades relacionadas à localização e distribuição espacial no estado, tomando o critério de nacionalidades como parâmetro. E o fato dos processos temporários converterem-se pouco em permanência definitiva, fato que coloca uma série de

elementos em questão, sobretudo àquelas que constituem a governabilidade migratória como modelo de gestão.

## **2 - ESTADO/MIGRAÇÃO INTERNACIONAL COMO UM PONTO DE PARTIDA PARA OS ESTUDOS MIGRATÓRIOS.**

Abdelmalek Sayad foi um sociólogo franco-argelino nascido no ano de 1933, na cidade de Cabília ao norte da Argélia. Introduziu-se à temática migratória ao estudar a migração argelina para a França, especialmente nas décadas de 1970 à 1990. Sayad é considerado responsável por uma renovação nos estudos migratórios, sobretudo por romper com imperativos explicativos até então consolidados, que tocavam o tema da migração exclusivamente sob o ponto de vista do local em que o migrante chega, ou seja, quando se torna um "problema" para a sociedade receptora.

Este estremecimento teórico causado por suas ideias, articulado com riqueza empírica trazida em seus estudos, está essencialmente ancorado em dois elementos: i) todo Imigrante antes de tudo é um Emigrante. Isto é, a migração é uma dinâmica muito mais complexa por envolver os constituintes de dois locais, uma condição socioespacial dupla, portanto. Tal constatação impõe fortes questionamentos às explicações que concebem a noção de surgimento do indivíduo que se desloca, apenas pelo viés da Imigração. ii) para que tais elementos constitutivos da migração fossem desvelados, como proposto pelo autor, era fundamental desmistificar a figura fundadora dessa trama política: o Estado. Segundo Sayad, como será aprofundado a seguir, recai sobre a representação e vivência social por meio do Estado, muitas das ilusões que construirão a figura do imigrante como uma anomalia social. Presença não compreendida por estar distante do local em que é cidadão de "direito" e de "fato".

Neste sentido, a questão do Estado será um eixo fundamental nas proposições contidas no estudo, sobretudo por concordar com o autor ao identificar neste ator político, o Estado em sentido amplo como será apresentado, os marcos que constroem uma condição de cidadania mutilada ao migrante. Para além, representantes de uma desordem frente a este arranjo político que se consolida no final do séc. XIX, os migrantes e seus deslocamentos estão condicionados a um conjunto normativo e social (mais ou menos restritivo) que reclama a todo momento, a legitimidade em se definir as



exigências e requisitos para entradas e saídas, conjuntamente às definições das condições de sua permanência na sociedade que recebe o migrante.

É por meio desta construção teórica, marca de sua trajetória intelectual, que Sayad (1998; 2000) coloca o Estado como um ator político inerente aos estudos migratórios, sobretudo ao defini-lo como forma e conteúdo político chave para pensar o fenômeno. A partir de uma complexa articulação teórica, o autor argumenta que considerar o Estado ao refletir sobre a migração internacional, transcende a perspectiva estritamente institucional. Este componente político recai também sobre a dinâmica social e cotidiana, por marcar no corpo social uma concepção de organização da sociedade, política e territorial cristalizada na figura do Estado Nacional.

Para construir seus argumentos, Sayad define três ilusões sociais que permitem compreender o que é um migrante, desde uma perspectiva do Estado: 1) a primeira é: *O retorno*. Símbolo físico de uma desordem frente à lógica do Estado, o migrante é enxergado como uma anomalia social tanto do lugar de onde partiu, a sociedade de Emigração, ao deixar o lar, a "segurança", suas relações culturais, o local em que são cidadãos de direito e fato<sup>5</sup>. Sob este ponto de vista, tanto para os que ficam, quanto para os próprios migrantes a expectativa do retorno se torna uma constante, a volta ao lar, ao abrigo de suas relações.

Por outro lado, o migrante é também e, sobretudo, presença anômala na sociedade de Imigração, uma presença estranha, incômoda, um não-cidadão de quem se espera o retorno para seu lugar. Essa ilusão, ressalta duas premissas importantes e relacionadas: i) todo Imigrante é antes um Emigrante, forma(n)do e formador por/de relações cotidianas sociais, culturais, políticas, econômicas, portanto, imerso, onde quer que esteja em uma condição socioespacial dupla e complexa, em espaços qualificados. Enquanto E/Imigrante, este passa a conviver e relacionar-se em/com outros espaços, construídos, historicizados e com sentidos ambíguos. Territórios marcados por

---

<sup>5</sup> Ao menos do ponto de vista jurídico, tendo em vista que ser ou não cidadão, não se restringe aos pormenores legislativos

"segurança"<sup>6</sup> (quando no lugar de origem) e hostis à sua presença, ao cruzar fronteiras internacionais de trajeto e destino<sup>7</sup>. ii) O segundo ponto que complementa e fomenta a ilusão do retorno é a sua condição de provisoriedade de perene, como enfatiza Sayad:

Toda presença estrangeira, presença não-nacional dentro da nação, é pensada como presença necessariamente provisória, mesmo quando esse provisório possa ser indefinido, possa prolongar-se indefinidamente, criando, desta forma, uma presença estrangeira permanentemente provisória, ou em outros termos, uma presença durável, mas vivida por todos de maneira provisória, adequada aos olhos de todos por intenso sentimento de provisório. (SAYAD, 2000, p. 20-21.

Pois ainda que por muito tempo esteja sob a condição de E/Imigrante essa experiência extrapola a extensão temporal ou *status jurídico*. É condição fundada por sua história, idioma e sotaque, traços físicos, vestimentas, renovação de documentos. Fatos que recordam a todos e, sobretudo aos migrantes, quem (ainda) são e onde realmente se está.

No entanto, uma vez constituído esse arranjo político de Estado, aparentemente condenado à imobilidade espacial, quais seriam as razões em se aceitar, ainda que sob desconfianças, insatisfações, como uma presença durável, a ausência/presença do migrante? Para Sayad (1998; 2000), 2) *A ilusão do trabalho*. Esta categoria, a do Trabalho, servirá como argumento chave tanto para que a sociedade de origem compreenda a partida do Emigrante, comumente sob os argumentos de busca por melhores condições econômicas, possibilidades de ampliação dos rendimentos, quanto para os que recebem o Imigrante.

Seria a justificativa aceita para uma presença (apenas) tolerada, mão de obra a serviço da sociedade de Imigração e ocupante de uma posição social, cultural, econômica e política que ao Imigrante está destinada, e com a

<sup>6</sup> A concepção de segurança neste sentido estrito, carrega nada mais do que as garantias em ser cidadão de direito e de fato, posto que para muitos (se não a maioria) dos Migrantes, o Estado de origem, representa uma insegurança social, no sentido mais amplo do termo, o que ajuda a impulsionar sua saída.

<sup>7</sup> Cabe mencionar aqui, que este é um dos pontos que a teoria Transnacional se apóia. Ao enfatizar a manutenção das relações entre locais de origem (ns) e destino (s) por meio de relações sociais, ressalta-se que essa "estranheza" se atenua, por ser o migrante, muitas vezes desde sua partida guiado por redes migratórias que o recebem e o introduzem ao novo contexto. Ainda assim, apesar da importante relativização proposta, o (s) território (s) forjados em outro contexto, também serão marcados por uma lógica de Estado, com mais ou menos intensidade, mas que certamente propiciam e/ou restringem, ou no mínimo interferem em seu cotidiano.

condição de não se colocar em concorrência aos nacionais. Assim, indica Sayad:

"O trabalho é a razão de ser do imigrante, ele dá conta de sua presença que, na falta deste motivo, estaria confinada ao absurdo aos olhos da razão nacional, da razão do Estado Nacional. O trabalho contém em si, a partir da nossa representação atual do mundo, toda a inteligência do fenômeno migratório, da emigração e da imigração que, sem ele, seriam incompreensíveis e intoleráveis sob todos os pontos de vista, intelectual, ética, econômica, cultural e, não apenas, politicamente" (SAYAD, 2000, p. 21).

O trabalho carrega consigo o respiro profundo da tolerância dos que ficam para trás, e daqueles que recebem o migrante. Requisito de aceitação do movimento populacional, de uma condição que sob essa tutela de Estado jamais poderá ser natural e legítima, mas apenas, no seu limite, naturalizada e legitimada. Porém, por vezes, não basta o argumento do trabalho, pois estes "estranhos" insistem em necessitar de mais, requerem atenção médica, escolar, moradia. Acarretam todo um custo social, constantemente revisto por um cálculo de "vantagens" e "desvantagens". Desta maneira, o contexto econômico, político e social, podem subitamente tornar os imigrantes não somente indesejáveis, mas como responsáveis por "crises" pelas quais eventualmente se atravessa um Estado<sup>8</sup>, um cálculo de valor negativo diante dos encargos humanos que essa mão de obra requer.

Esta ilusão do trabalho analisada por Sayad (1998; 2000), conjuntamente à do retorno, se associa a um terceiro elemento: 3) *A ilusão da neutralidade política*. Porque há toda uma questão moral e social nessa "razão de Estado", que é a de garantir que os migrantes não transcendam o limite instrumental. Isso quer dizer, há um esvaziamento de sua condição constitutivamente política para ser redefinida enquanto conjunto estatístico, em proveito de uma única função estritamente econômica. Sob tal lógica é recomendável ao migrante que não interfira nos assuntos do lugar recebedor, pois se trata de uma hospitalidade condicionada pelo livro de regras e comportamentos do hospedeiro. Distante, portanto, de uma hospitalidade incondicional daquela clamada por Doufourmantelle e Derridá (2003). Neste sentido, se observa a dissociação já mencionada entre: cidadania "de direito" e

---

<sup>8</sup> São comuns os casos em que os Migrantes são colocados como a razão da sobrecarga dos custos de um Estado, os representantes do transbordamento dos serviços públicos e os que por miséria aceitam trabalhar, sendo, portanto, concorrência desleal no mercado de trabalho para nacionais.

"de fato", para uma cidadania apenas "de fato". Isto é, marcada tão e somente pela presença física, sujeita apenas às concessões e em estreita dependência da sensibilidade e benevolência da sociedade de imigração. Em última instância, ser e estar migrante é consentir com uma cidadania mutilada.

Por fim, é por meio deste tripé: retorno, trabalho e neutralidade política, que Sayad (1998, 2000) encontra as origens<sup>9</sup> da introjeção cotidiana e socioespacial do que conceitua como: Pensamento de Estado. A crença de todo um corpo social, marcado por uma construção política que institui o binômio Nacionais/Não-Nacionais como grande paradigma. Isto é, que naturaliza a rejeição, precarização e exploração do migrante, por estar (por ter saído de) onde não deveria. Esta conceituação, vale retomar, extrapola, o que o Estado (institucional) possui como representação do "estrangeiro" no trato da diferença, como aponta (Machado, 2016). Para além, esse "pensamento de Estado" é difuso em diversas situações cotidianas socioespaciais e, também, entre/nos migrantes. Uma relação que transcende os limites institucionais, para se materializar e reproduzir-se no trato e encontro com o "estrangeiro", pelos distintos grupos sociais das sociedades de E/Imigração.

Diante desse quadro amplo e ciente da relevância analítica em se considerar a relação Estado/Migração, Portes (2004) ressalta esse (dentro outros), como um dos terrenos férteis a serem explorados e analisados pelos estudos migratórios. Cruzamento que evidencia inúmeras contradições, conflitos e permite a desmistificação de elementos naturalizados e enraizados por meio deste arranjo geopolítico. Assim, considerando essa uma das matrizes de inteligibilidade da migração internacional contemporânea, coloca-se atenção, no estudo, à temática das políticas migratórias. A construção teórica a ser agregada, neste sentido, possui como objetivo ampliar e analisar as inquietações levantadas até aqui em articulação com teorias e conceitos de distintos campos de estudos, porém, ancorados em uma perspectiva geográfica. Interessa não somente os pressupostos gerais de formulação e

---

<sup>9</sup> O termo origens aqui é pensado tal qual proposto por Arendt (2009), como um conjunto de possibilidades a serem capturadas e articuladas política e socialmente em determinados tempos/espacos, e que dariam determinada configuração aos eventos sociais e políticos em detrimento de outros, dada as possibilidades não apreendidas. Antes que um determinante ou uma causa é uma construção histórica, que implica variantes para distintos contextos socioespaciais.

execução das políticas migratórias, mas também suas implicações socioespaciais.

## 2.1 - AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA REGULAÇÃO, CONTROLE E SELEÇÃO DA (I)MOBILIDADE.

Para Lelio Mármora (2010) o período em que vivemos atualmente, tomado em sua totalidade pelo contexto político, econômico, social, cultural, está marcado por uma crise migratória. Segundo o autor há dois fatores importantes para essa constatação: os intensos conflitos geradores de refugiados que toma forma em muito lugares do mundo por distintas motivações; e as disparidades econômicas acentuadas entre os países, advindos de um contexto de globalização e flexibilização do trabalho propulsores, também, da mobilidade populacional<sup>10</sup>. Como consequência dessa mais ampla e intensa circulação de migrantes, tomam destaque no cenário geopolítico internacional as políticas migratórias.

Obviamente esses mecanismos regulatórios respondem de maneiras distintas para cada contexto (e fluxo), tendo variadas concepções e objetivos. É marcada, portanto, por uma hibridez e mescla entre as concepções que a fundam, mas em última análise possuem como horizonte o controle e seleção de pessoas mais ou menos desejadas tendo como interlocutor o Estado. Mármora (2010) destaca três grandes paradigmas atuais, que desenham um quadro geral para compreensão das formulações legislativas na regulação destes deslocamentos: i) a primeira ancorada no âmbito da Securitização, concepção que reforça o imaginário da soberania nacional e que almeja o controle de entradas e saídas. ii) as que destacam os Benefícios Compartilhados, onde são ressaltadas as vantagens e desvantagens (custos) econômicas e sociais da migração para ambos os países envolvidos no processo. iii) e a de Desenvolvimento Humano, que dota os indivíduos de direitos, como: livre circulação, direitos humanos básicos e não criminalização

---

<sup>10</sup>Como já enfatizado, descarta-se uma noção para a migração internacional por uma dimensão estritamente econômica. Ao contrário, como destaca Sassen (2010), ao mencionar a relevância do Trabalho para entender as migrações, a autora propõe uma articulação conjunta entre outros tantos fatores que possuem arranjos e implicações desiguais nos lugares.

da migração. Entretanto, apesar de serem apresentadas como tipos ideais, tais características e configurações estão sempre convivendo, coexistindo e se relacionando na formulação e operacionalização das políticas migratórias.

Apesar de ser importante a concepção que funda uma política migratória (securitária, benefícios compartilhados ou desenvolvimento humano), pois implicam em um rebatimento direto aos muitos aspectos da vida cotidiana dos migrantes, enfatiza-se que todo arranjo institucional neste campo, independente de seu ponto de partida é restritivo. Em outras palavras, significa que apesar de variantes em intensidades e objetivos, o conteúdo dessas políticas carregam, invariavelmente, a concessão de mais ou menos direitos (e deveres) tendo como núcleo e ponto de partida o Estado. Ainda que se trate de um olhar voltado à condição humana é resguardada este ator político, os mecanismos legítimos de controle, regulação e seleção de migrantes.

No entanto, um aspecto fundamental e intrínseco ao considerar o binômio Estado/Migração é o constante peso desfavorável dessa relação para o migrante. Pois toda formulação legislativa neste campo carrega um contexto, uma filosofia política e social, um tempo-espço limitado, uma condição provisória inerente à sua existência (seja humanitária ou securitária). Assim, as mudanças e/ou manutenções normativas, neste sentido, refletem uma instabilidade constante de esperança/desencanto tanto para os migrantes, como para o Estado que os recebem. Sob o "pensamento de Estado" a condição migratória é marcada e definida por momentos, que trafegam em horizontes de maior (quando humanitária) ou menor (quando securitária) benevolência, condicionada em grande parte aos interesses da sociedade de imigração. Para o migrante é a representação de uma carência de garantias políticas perenes, que assegurem a atuação socioespacial plena e duradoura com o lugar em que se está.

Tomar em consideração as concepções e funcionamento das políticas migratórias carregam uma complexidade que, quando articulada ao componente espacial, requer um olhar em variadas dimensões. Isso não corresponde somente ao modo como a sociedade de imigração se relaciona com este fenômeno, mas como os próprios migrantes se percebem nesta condição espacialmente dupla. Deste modo, diz muito aos que "aqui" estão e

"daqui" não são, quando enxergados sob a lógica de "pensamento de Estado", as instituições que os recebem, as avaliações a serem apresentadas para sua entrada e permanência, o reconhecimento ou não de suas habilidades profissionais e intelectuais, as possibilidades de comunicação em seu idioma de origem, as relações estabelecidas no trabalho, os estigmas e representações que possui seu país e/ou cultura de origem, a difícil assistência em saúde, a dependência de terceiros para a garantia de direitos.

Entretanto, referir-se ao Estado como organização homogênea não somente traz limitações à análise, como impossibilita a compreensão de uma série de contradições e posições tomadas frente aos processos migratórios. Isto é, considerar que o Estado e suas variações possuem arranjos em diferentes escalas e formas, além de serem impulsionados pela heterogeneidade que habita seu corpo institucional (e social). Assim, podem conviver (por vezes paradoxalmente) em um mesmo Estado, distintas políticas de migração, fruto de seus contextos de formulação, marcadas por proposições e embates de ideias advindos de distintos grupos sociais com posições políticas variadas. Porém, estes debates e influências como aponta Boswell (2007), não se restringem aos limites internos de um Estado. No corpo da lei, estão presentes, por vezes, desde influências geopolíticas internacionais, pressões advindas de agentes econômicos, até defensores de direitos das minorias, configurando uma articulação complexa e que perpassa diversas escalas geográficas.

Tomando essa consideração como princípio para buscar explicações sobre a forma/conteúdo das políticas migratórias, Boswell (2007) propõe uma análise transversal que toca desde os mecanismos funcionais do Estado até sua legitimação social. Assim, são destacados quatro elementos: i) Segurança: o controle das entradas e saídas dos fluxos migratórios utilizados como figura ilustrativa, para a demonstração de um território nacional seguro e com dispositivos adequados para a manutenção da ordem nacional. ii) Acumulação: ligada às pressões do setor econômico e todo um cálculo de custos e benefícios da migração para o Estado e os agentes econômicos. iii) Equidade: o Estado como provedor de recurso e justiça social para seus nacionais, fato que recai sobre a legitimidade e uma das justificativas de sua existência, mas

que convive entre dois atenuantes: grupos sociais que lutam por direitos das minorias, como já mencionado e os princípios de universalidade dos direitos, que apesar de em última instância ter a decisão resguardada aos Estados, possui relevância para as relações geopolíticas internacionais. iii) Legitimidade Institucional: a prática e bom funcionamento das garantias legislativas, normas, segurança.

Ressalta-se dois pontos importantes: o caráter impuro da edificação e regulação da migração por meio das Políticas Migratórias, o que impede uma mirada limpa sobre o controle dos fluxos migratórios. E a flexibilidade promovida pelo Estado, para o governo das demandas e conflitos, em suma, para uma gestão da População<sup>11</sup>.

Cabe destacar que também para Walters (2015) essa abordagem impura é defendida, por meio do que denomina "conceitos intermediários. Isto é, uma tradução conceitual da migração e de sua regulação no sentido de captar não somente os extremos, mas as contradições e combinações heterogêneas que se materializam em instituições e lugares. Walters (2015) fornece elementos preciosos em correspondência aos pressupostos do "pensamento de Estado", para transpor a compreensão das políticas migratórias, como reflexo estritamente institucional e interno do Estado. Obviamente o governo da migração está relacionado a esta institucionalidade, mas a ela não se reduz. A visão ampliada desse conjunto possibilita identificar a conexão entre diversos agentes articulados em diversas escalas e que, conjuntamente ao Estado, (re) configuram as formulações normativas e os conjuntos de dispositivos de controle, segmentação, divisão, impedimentos, seleção da população no espaço internacional.

Portanto, o caminho teórico a ser percorrido, consiste em compreender os distintos arranjos teórico-conceituais atualmente em voga na gestão da migração internacional, porém, tomando como ponto de partida a perspectiva do "pensamento de Estado". Esta opção se dá por entender que o contexto migratório contemporâneo está inserido em um rearranjo da hegemonia estatal para seu controle. Distante, portanto, de marcar seu rompimento. Tomar essa

---

<sup>11</sup> Tal conceito e arranjos de governo serão aprofundados mais adiante no trabalho, por meio da teoria da Biopolítica de Foucault.



concepção como um dos eixos centrais do estudo, significa pensar as políticas migratórias em dois sentidos complementares: i) que a construção do sujeito migrante pelo Acordo sobre Residência do Mercosul, conjuntamente com a sua internalização no Brasil articula diversos atores internacionais e internos do país, sob a condição de manutenção de soberania no controle dos fluxos migratórios. ii) por meio do Acordo em análise, se conservam as condições socioespaciais cotidianas que reproduzem nas relações territoriais a divisão nacional/migrante. Desta maneira, enxerga-se que a complexidade das construções empíricas dos migrantes e membros de sua rede migratória são acompanhadas por formas de controle igualmente complexas e multilaterais, apoiadas em discurso (e prática) de concessão de direitos para construir uma gestão mais sutil e eficaz da migração internacional.

Deste modo, sob nosso ponto de vista, o que se mostra urgente e fundamental de ser analisado é a transversalidade da construção e efetivação de políticas migratórias em suas diversas formas e conteúdos dentro de uma concepção não exclusiva ao Estado, mas que dele não escapa. É uma condição que se capilariza nos territórios por meio de variados dispositivos de segurança. Sendo assim, tal caminho escolhido conduz para um trajeto teórico-metodológico que requer um aprofundamento nas questões sobre o gerenciamento da população em sentido amplo, no sentido de sua regulação, seleção e controle. E, sobretudo, na distinção entre quem pode ou não circular, de que maneiras devem fazer, quais direcionamentos os fluxos devem ter. Em suma, estão dispostos no espaço internacional dispositivos que combinam elementos de soberania, disciplina e (certa) liberdade de circulação e que encontram forte eco em uma governamentalidade biopolítica.

## 2.2 - A BIOPOLÍTICA COMO MATRIZ TEÓRICO-ANALÍTICA PARA AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS.

Ao pensar o estudo da migração por meio das políticas migratórias em aderência aos constitutivos teóricos da biopolítica, coloca-se como ponto

fundamental a compreensão não isolada do conjunto de normativas que configura a lei migratória. O que se propõe como condição teórica é a materialização destas leis, articulada à distintos e variados dispositivos que a ela se conectam e desenham um quadro de regulamentação da migração internacional. Isso implica em identificar engrenagens que delimitam sua forma, conteúdo e operacionalização no espaço. Acredita-se que um olhar sobre a os deslocamentos populacionais internacionais, carregam um sistema de distintos objetos e ações nos territórios, elementos, portanto, importante de serem analisados e interligados. Em outras palavras, tomar o documento do Acordo sobre Residência do Mercosul como eixo central não significa se restringir-se a ele exclusivamente, mas também identificar as possibilidades e condições que permitiram ser criado e suas condições de funcionamento na realidade.

Entende-se, neste sentido, que a dinâmica territorial requer maior amplitude, uma (re) interpretação constante de processos, conexões multi-escalares, conjuntamente com os discursos e ações de reconstrução cotidiana. Apreender as políticas migratórias dentro dessa matriz, não é um olhar definitivo, estático e tampouco único sobre o fenômeno. Ao contrário, é o privilégio às dimensões da realidade em constante processo e relacionadas por binômios de segurança/risco e oportunidade/restrição.

Como primeira aproximação ao estudo da biopolítica, cabe a referência aos distintos tipos de relação de poder que, para Foucault tiveram dominância (e constante interconexão) em períodos específicos da história. Ao fazer menção ao tipo de sociedade jurídica, predominante, segundo o autor, desde a idade média à meados do século XVI, ressalta-se a relação entre Soberano/Súditos. Para Foucault (2015), a relação que se estabelecia neste contexto estava marcada por soberanos escolhidos como herdeiros de terras, com poucos vínculos estabelecidos junto aos membros da (s) comunidade (s). O território (atrelado aqui e em toda a obra de Foucault à apenas um substrato material) e sua manutenção era o fim último do Soberano, que através de membros do clero e de conselheiros almejavam a tudo controlar por mecanismos jurídicos, especialmente ao delimitar o proibido<sup>12</sup>. Nesta relação,

---

<sup>12</sup> Tal consideração atuante sobre o binômio Proibido/Permitido terá eco também na sociedade disciplinar como se observará adiante.

possuíam relevância semelhante os indivíduos ali contidos, os elementos naturais, a distância entre territórios, a disposição dos objetos e a defesa de inimigos externos.

Havia a preocupação com todos os elementos contidos em determinada porção espacial, mas para que ali permanecessem e/ou melhor defender-se de ataques e ameaças. Em suma, a atuação soberana, operava em dois sentidos gerais: i) demarcação dos perigos externos (de onde vêm, em que consistem, qual sua intensidade, etc.) ii) desenvolvimento da arte de manipular as relações de força que permitem a proteção do principado. (FOUCAULT, 2015).

A partir do séc. XVI algumas características marcantes dessa relação inicia seu declínio, sobretudo a partir de dois processos gerais: i) a instauração dos Estados territoriais e o movimento de Reforma e Contrarreforma (FOUCAULT, 2015). A partir deste contexto serão admitidos outros "soberanos" no território, como os pais de família, o comandante militar, o pedagogo, o professor, o superior do convento, ou seja, todo um conjunto baseado em instituições e núcleos que será tomado como referência em uma nova "arte de governar"<sup>13</sup>. Desde então, estavam instituídos alguns dos principais constituintes para um período de dominância do poder disciplinar (FOUCAULT, 2015).

A considerar essa sociedade disciplinar que, segundo Foucault (2010; 2015) passa a predominar do final do séc. XVII a meados do séc. XVIII, ressalta-se quatro características e/ou campos de ação: 1) - Celular, que corresponde à repartição, segmentação, confinamento e organização espacial projetada, sobretudo em instituições como escolas, quartéis, conventos, fábricas. A partir deste (e outros) arranjos de objetos territoriais, o objetivo será o alcance de uma configuração espacial que permita a tudo enxergar, organizar, controlar, sancionar. São dispostas localizações funcionais, planejadas com fins previamente estabelecidos a serem atingidos no nível de organização interna de cada instituição, em conjunto com uma interligação externa entre os outros objetos contidos no espaço. É o espaço da utilidade,

---

<sup>13</sup> Essa referência à "arte de governar" em Foucault (2015) marca o surgimento de algumas características, ainda em desenvolvimento, que em período posterior da história será conceituado como Governamentalidade.

que busca não permitir as comunicações perigosas, a circulação dos "vagabundos" e a má utilização dos lugares, por meio da vigilância. Portanto, de acordo com Foucault (2014, p. 145): "Trata-se de organizar o múltiplo, de se obter um instrumento para percorrê-lo e dominá-lo; trata-se de impor uma ordem".

Outra característica constitutiva do poder disciplinar é denominada de: 2) - Orgânica, que se estabelece a partir da codificação das atividades. Deste modo é a ação ao nível do corpo e seus detalhes de gestos, movimentos, manipulações de objetos, que vai permitir e potencializar todo um conjunto minucioso de economia de tempo para a(s) atividade(s) proposta(s). Neste sentido, não importa somente a ação total, mas cada fase do gestual corporal imbricada nessa totalidade. Inserem-se técnicas de treinamento e utilização perfeita do tempo, que percorrem desde a manipulação de armas por um exército, de uma caligrafia eficiente em ambiente escolar à uma produção em série dentro da fábrica. Trata-se de uma ação direta sobre o corpo, que quanto mais disciplinado, mais eficiente.

Entretanto, não basta aprender o gesto, mas melhorá-lo de modo a ampliar sua capacidade para as atividades, ou seja, a: 3) - Genética. Por meio desta ação construída pela acumulação de tempo se constrói, paulatinamente, uma maior eficácia dos movimentos. Seu fundamento, o da genética, se constitui em dividir os momentos em segmentos de complexidade crescente, passa-se por provações durante o processo, torna-se mais ou menos apto, criam-se classificações, eliminações, castigos, no qual permitirão uma intervenção do poder em estágios específicos. É toda uma série evolutiva de adestramento que se vincula aos aprendizados cumulativos em sentido de progresso. Assim: "O poder se articula diretamente com o tempo; realiza controle dele e garante sua (melhor)<sup>14</sup> utilização". (FOUCAULT, 2014, p. 157).

Por fim, não basta a divisão funcional do espaço, a segmentação dos gestos e sua evolução, necessita-se da conjunção destes elementos: 4) - uma combinação em que até certa medida importa a sua força e capacidade individual, sua aptidão. Mas a maior relevância é resguardada ao papel que esse indivíduo-corpo ocupa no conjunto: "...o intervalo que cobre a

---

<sup>14</sup> Grifo nosso.

regularidade, a boa ordem segundo as quais opera seus deslocamentos" (FOUCAULT, 2014, p. 161). O poder disciplinar exige um aparelho eficiente, uma engrenagem perfeita que requer o máximo de unidade, docilidade e utilidade possível.

Em suma, as características disciplinares solicitam a construção espacial, a prescrição de manobras, imposição de treinamento e exercícios, e por fim, a organização de táticas que operacionalizam de modo correlacionado essas forças. Cabe ressaltar, que a noção de tática em Foucault (2014) está relacionada à uma disciplina que possui seus primórdios nas técnicas implantadas nos exércitos, para melhor organizar-se em combate. Por fim, por meio dessa organização de poder, objetiva-se a possibilidade de uma configuração socioespacial perfeita, uma busca por uma ausência de conflitos na sociedade civil e interna do Estado, ao passo que permite seu fortalecimento militar e econômico.

Portanto, esse período marca uma relação pela qual por meio da vigilância, hierarquia, inspeções, relatórios se operacionaliza este poder e influência, tendo na punição a sanção prevista e resguardada aos soberanos das instituições e, conseqüentemente, ao Estado. A disciplina enquanto relação de poder e ação, atua conjuntamente e de modo complementar ao campo jurídico, sobretudo no binômio Proibido/Permitido. Importa delimitar o que deve ser feito, o indeterminado é proibido. A sociedade jurídica, ao contrário, define o proibido, o resto é permitido.

Ganha destaque sob esta dimensão, o aspecto normativo e os objetivos bem claros a serem atingidos por determinados meios. Ao final, o sentido de toda essa configuração se finda na própria expansão e fortalecimento do Estado. Em outras palavras, para Foucault (2009) a "razão de Estado" nesse período se fundamenta em sua própria expansão, consolidação e domínio sobre um território local, em uma relação na qual os indivíduos seriam recursos, sobretudo ao serem direcionados a determinadas funções deste próprio fortalecimento, como o Trabalho, o Exército e a Polícia.

Enquanto poder restritivo, vigiado e individual a disciplina guarda na punição, como já dito, uma de suas principais características, em que o direito de prender, excluir, matar é assegurado aos soberanos e ao Estado. De fato,

como aponta Foucault (2010), trata-se de um ritual de morte, um exercício do poder político em que a morte não será observada como dado natural. Sob esse ponto de vista a vida e a morte se mostram neutros, porque são garantias que somente podem ser oferecidas e/ou garantidas pelo (s) Soberano (s). O que se impõe, neste sentido é uma relação dissimétrica para o lado da morte, uma vez que a garantia da vida é sempre marcada pelo direito que o (s) Soberano (s) possui de matar a quem quiser, a qualquer momento (HAESBAERT, 2014). Em outras palavras, a garantia da vida se funda no momento em que esta é permitida pelo (s) Soberano (s). Isto é, uma relação de poder que neste campo "Faz morrer e deixa viver" (FOUCAULT, 2010).

Por outro lado, como relação dominante de poder datada a partir de meados do séc. XVIII e que consolida-se no séc. XIX para perdurar até os dias atuais, Foucault (2009; 2010; 2011) destaca o que denomina de "Biopoder". Período em que passa a ser sujeito/objeto dessa relação dois novos agentes, não mais centrada na figura do Soberano/Súdito ou Soberano/Indivíduo, mas Governo/População. Deste modo, será todo um outro conjunto de mecanismos, dispositivos e regulamentações que terão como objetivo o controle de uma massa múltipla de indivíduos, não mais somente por princípios de isolamento e confinamento, mas também na potencialização/restrrição à circulação.

Para surgimento e estabelecimento desta relação de poder entre Governo/População, Foucault (2015) destaca alguns processos gerais, dentre eles: a expansão demográfica do séc. XVII em parte da Europa, a abundância monetária e o aumento da produção agrícola, fatores que passam a requerer uma outra configuração socioespacial ancorada em mais e melhores condições para a abertura/circulação de pessoas, produtos, comerciantes, transportes, situados no arranjo espacial das cidades.

Entretanto, Foucault (2015) ressalta que o "destravamento"<sup>15</sup> dessa nova relação de poder somente foi possível, devido à ampliação do conhecimento sobre os processos comportamentais e relacionais dos indivíduos, provenientes da ciência demográfica. A análise sobre este conjunto de indivíduos agora observados, analisados, contabilizados e organizados

---

<sup>15</sup> Palavra utilizada por Foucault (2008), referindo-se ao conjunto de dispositivos e conhecimentos que propiciaram o governo biopolítico.

estatisticamente, propiciará a compreensão do comportamento em massa ao nível da População. É a partir desta amplitude analítica que se torna possível observar, tomando como base as séries estatísticas, os mecanismos de funcionamento intrínsecos à População. Nota-se que pelo seu movimento, deslocamentos, atividades, a População gera amplos e específicos efeitos econômicos e sociais. Tais atividades e comportamentos dessa massa serão considerados por essa nova tecnologia de Governo, como seu comportamento natural e irredutível. Isto é, um conjunto de ações que não pode ser encerrado, mas apenas gerenciado. Portanto, distintamente dos períodos anteriores o objetivo final de um Governo a partir de então, terá como razão maior a própria População. Será por meio deste conhecimento demográfico que se governará de modo a melhorar a sorte desse múltiplo.

Porém, a gestão destes indivíduos, distintamente do poder jurídico e disciplinar se efetuará de modo mais sutil, sobretudo por meio de mecanismos indiretos de governo e que atinjam de maneira ampla essa conjunto. Serão intervenções promovidas por meio de campanhas, direcionamentos de recursos, planos macroeconômicos, (re) organização espacial voltada à circulação, higienização dos espaços para contenção de doenças, entre outros. Todo um aparato conjunto, portanto, que recairá de modo indireto sobre essa multiplicidade. O Governo, neste sentido, passará a atuar no campo da Economia<sup>16</sup>, por meio de conhecimentos profundos sobre a População em sentido *lato*. Ou seja, como mencionado anteriormente, os mecanismos econômicos serão instrumentos de controle e gestão dessa População.

Para além do campo demográfico e econômico, destaca-se também e atrelado aos saberes já mencionados o realce à dimensão biológica desse múltiplo enquanto espécie. Articulado à Demografia e a Economia Política, o papel desse governo será potencializar as dimensões que garantam a vida biológica dessa massa. Assim ensina Foucault (2010):

"...E, depois, (da tecnologia de poder disciplinar)<sup>17</sup>, a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida

<sup>16</sup> Cabe ressaltar que para Foucault (2015) a economia se refere à gestão de recursos, bens, indivíduos de modo a distribuir as riquezas, potencializar seu uso e organizar-se territorialmente. É a coordenação de movimentos, ações calculadas e racionalmente propostas.

<sup>17</sup> Grifo nosso.

em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc. Logo, depois de uma primeira tomada de poder sobre o corpo que se fez consoante o modo da individualização, temos uma segunda tomada de poder que, por sua vez, não é individualizante, mas que é massificante, se vocês quiserem, que se faz na direção não do homem-corpo, mas do homem-espécie". (FOUCAULT, 2010, p. 204)

Desta maneira, o significado e operacionalização dessa tecnologia de poder atuará por meio da racionalização da vida, via um conjunto de saberes e intervenções como as advindas dos campos da Demografia, Economia, Medicina. Um funcionamento que possuía capacidade de conhecer processos amplos dos quais são possíveis atingir essa multiplicidade sem que se dêem conta. Portanto, se a disciplina se pauta pela norma (e normação) das ações, a Biopolítica se utilizará da normalização dos eventos como parâmetros fundamentais de regulamentação. Desde então, o que se produz e controla (ou almeja-se controlar) são processos conhecidos por meio da proporção de fenômenos como nascimento, morte, taxas de reprodução de uma população, consumo, deslocamentos. Novamente, será um conjunto de séries e medições estatísticas desses e outros fenômenos, que comporão o conhecimento e campo de atuação de governo para e por meio da População (FOUCAULT, 2010).

Ao destacar a contagem e medição estatística dos indivíduos, o conhecimento e controle das doenças e gestão econômica dos recursos, Foucault (2009, 2010, 2011) está salientando um elemento que terá papel central e será a razão maior de um governo, a População. Descobre-se, deste modo, que sempre houve certo número de mortes, crimes, doenças, acidentes; que as taxas de natalidade seguem algum padrão; a fome e escassez sempre atingiram em determinados momentos e lugares estratos populacionais. Revela-se um comportamento "natural" e em série desta massa, pelo qual não se terá mais como objetivo atacar as causas dos fenômenos que a atinge (como doenças, crimes, mortes, fome), mas gerenciar suas consequências, por meio de índices e parâmetros de normalização. Em resumo, estes índices são, sobretudo, medidas "aceitáveis", "normais" e "seguras" para a manutenção da vida biológica da População (FOUCAULT, 2009).



Como causa/consequência dessa produção de normalização estarão associadas quatro noções de classificações, para os distintos fenômenos ligados à Biopolítica: *caso*, *risco*, *perigo*, *crise*. i) *caso*, que responde à quantidade de ocorrências de um fenômeno dentro de uma População circunscrito a determinado tempo/espço. ii) *risco*, se baseará nessa quantidade de casos em determinada localização temporal/espacial, para identificar os grupos mais atingidos ao classificar os casos ocorridos em determinada faixa etária, lugar, tempo, profissão, entre outros, ou seja, a suscetibilidade e vulnerabilidade para cada estrato populacional em determinado local. iii) *perigo*, está diretamente relacionado ao anterior, sobretudo em perceber que os riscos de determinado fenômeno não são os mesmos para todos os indivíduos, lugares, grupos. iv) *crise*, que marca a disparada de determinado (s) fenômeno (s), sua circularidade e ampliação que deve ser controlada e novamente normalizada por meio de mecanismos artificiais de governo, pois o funcionamento "natural" da População seria incapaz de agir para retomar os parâmetros normais do fenômeno. A associação, articulação e análise conjunta dessas quatro noções definirão o "equilíbrio" e os índices de segurança da vida dessa População. Em outras palavras, está diretamente articulada a essas quatro noções a definição do que seria seguro e arriscado à vida dessa massa (FOUCAULT, 2009).

De modo a aproximar esse estabelecimento da normalização e segurança no campo migratório (ainda que de modo genérico e hipotético), exemplifica-se da seguinte maneira: i) a busca de um governo, por meio do conhecimento estatístico em contabilizar a quantidade de ocorrência do fenômeno (entradas e saídas de migrantes). ii) identificar as características dos fluxos e calcular quais os estratos mais suscetíveis a migrar e/ou que estão chegando/saindo, um levantamento de dados em postos de controle fronteiriços, bases estatísticas, aeroportos, que permitam identificar: nacionalidade, faixas etárias, sexo, grau de escolaridade, cor, etc. A partir deste conhecimento, interessa: iii) identificar os perigos e potencialidades/fragilidades que representam essa migração para os Estados de origem, trajeto e destino.

Entretanto, o conhecimento estatístico sobre essa multiplicidade não terá como objetivo a extinção dos fluxos, pois a migração será enxergada como dado natural, um tipo de comportamento irreduzível da População, e, portanto, custoso demais (e impossível?) de se extinguir. O objetivo será seu controle, regulamentação, contenção, canalização dos fluxos, para que os riscos e perigos identificados não se propaguem. E concomitantemente aos "problemas" do fenômeno migratório, também identificar as habilidades e potencialidades de alguns para que sejam aproveitadas, utilizadas em favor do Estado.

Trata-se de um controle e regulamentação que delimita desejáveis e indesejáveis, vantajosos e desvantajosos, regulares e irregulares. Serão estabelecidos, assim, a normalização do fenômeno, seus parâmetros de segurança, migração aceita e compreendida em certa medida e intensidade. Porém, quando o que se coloca é desconhecimento de quem são, de onde (e por onde) vieram, suas características e, sobretudo, quando há um imaginário de descontrole no conhecimento e contenção destes grupos, instala-se o estado de iii) "crise migratória", como destacado no processo de construção da normalização em Foucault (2009).

Obviamente, como já destacado, tal aproximação da teoria com algumas características entre migração internacional e Estado (População/Governo) são genéricas. Há inúmeras variações de escalas geográficas e arranjos entre atores e lugares que dotam de complexidade essa relação na realidade. Porém, trata-se de um importante exercício, que, sob nosso ponto de vista se conecta com a temática das políticas migratórias, colocando-as como um dos principais dispositivos para exercer a regulamentação, controle e gestão destes fluxos populacionais. A dinâmica migratória, neste sentido, poderá despertar a atenção do Estado em dois momentos: i) na chegada ao local de destino, a partir do momento em que a migração se configura uma questão a ser, a partir de então, conhecida, regulamentada, gestionada e controlada. ii) E/ou a partir do momento em que haja um conhecimento prévio de quem são e quais características possuem estes migrantes, para que, por meio de todo um cálculo de vantagens e desvantagens sejam caracterizados como (in) úteis à sociedade de imigração, e conseqüentemente aceitos ou não.

No entanto, o que se coloca como ponto crucial dessa relação governo/população, quando transportada à migração internacional é uma parcial ofuscação das causas migratórias e da história socioespacial das pessoas e grupos que migram. Motor de reforço e potencialização, portanto, de um trajeto conduzido pelo "pensamento de Estado"<sup>18</sup>. Em suma, o que emerge é um reforço da centralidade política, econômica, cultural e social no Estado, seja ele origem, trajeto ou destino dessa migração. Uma vez que aceitem a diferenciação frente aos nacionais, cientes de sua condição híbrida e volátil de "desejáveis/indesejáveis" e consentidos com as restrições dos usos plenos do espaço político, há menos motivos para ocupar-se ou despendar energia e recurso para combater a entrada e permanência dessa massa de indivíduos.

Uma ponderação a ser feita com relação aos processos e parâmetros de normalização é a não necessária passagem escalonada entre as noções apresentadas de caso, risco, perigo e crise. Na prática podem haver sobressaltos, e mostra-se pertinente não tomá-las como referência de agravamento e intensificação dos fenômenos. Tampouco enxerga-se do ponto de vista do governo, a necessidade de intervenção artificial somente no nível da crise ou disparada do fenômeno.

Neste sentido, Haesbaert (2014) aponta o risco (em sentido mais amplo) como um dos principais motores de ação e intervenção de governo, sobretudo por enxergar nesta noção uma maior indeterminação aos perigos que se corre. Em outras palavras, o perigo é mais bem definido no espaço/tempo como algo a ser evitado. O risco carregaria a sensação de ameaça constante, uma busca por auto-preservação da vida diante da ameaça desconhecida, uma prevenção à possibilidade do "mal". Isto é, um recurso a servir como justificativa à ação do governo nas distintas escalas socioespaciais<sup>19</sup>. Assim, o discurso e produção da segurança e do risco

---

<sup>18</sup> Esse reforço se dá, sobretudo, por se manter intacto a figura do Estado como fundador da condição migratória. Porém, acrescenta-se que por vezes, ao contrário de uma neutralidade política sobre o fenômeno se politiza apenas parcialmente o debate sobre a temática. Se ressaltam aspectos geopolíticos que impulsionam estes deslocamentos (como no caso dos refugiados vítimas de conflitos), para mais adiante colocar o Estado e suas cotas migratórias, políticas abertas e humanitárias como "salvação". Assim, o problema é deslocado para a discussão que se dá entre aceitar ou não estas pessoas, quantos aceitar, quem aceitar, etc., mantendo-se o núcleo duro e a centralidade do Estado.

<sup>19</sup> Cabe ressaltar, que na realidade tais noções podem tomar sentidos distintos ou até mesmo apresentarem outros termos, como ameaça, a ser trabalhado mais adiante. Assim, ao

fomenta uma variável constante e potencial de emergência para a ação e combate, premeditada por diversos interesses e que podem servir tanto à conservação quanto à transformação das relações socioespaciais.

Entretanto, a delimitação do "seguro" torna-se mais complexo, sobretudo ao considerar que sua constituição é desigual no espaço/tempo, de modo a construir diferenciações socioespaciais. Tais distinções produzem, conjuntamente, segmentações no corpo da População por meio de dados estatísticos combinados aos elementos territoriais. Classifica-se e identifica-se quais condutas, características, símbolos, objetos, representações, possuem maior/menor incidência em determinados estratos populacionais e lugares. A proteção e/ou diminuição de riscos, portanto, combaterá doenças, acidentes, crimes e fenômenos produzidos internamente pela própria População. Isso implica que, para o estabelecimento da segurança de alguns estratos populacionais será necessário a contenção, controle, restrição de outros, representantes físicos e simbólicos de um certo "risco", "perigo", "ameaça". Constitui-se desse paradoxo os conflitos e perversidades intrínsecas à Biopolítica, que de modo pertinente é denominada por Haesbaert (2014) como sociedades de (In) Segurança.

Reside exatamente nesse componente de funcionamento "natural", "inevitável", "irredutível" da População, a matéria prima para a (in)ação do Governo. A admissão e rendição aos imperativos estatísticos no nível da População, encontra a perversa razão para não mais solucionar questões, mas gerir seu funcionamento a partir dos cálculos de custos econômicos, políticos, sociais de intervenção já mencionados.

Na biopolítica o controle não está somente na vigilância e punição; o interesse na proscrição diminui; não existe mais o único e incessante objetivo de isolar indivíduos e circunscrever e/ou demarcar espaços. Seu funcionamento se dá com certa liberdade; enfatiza-se a circulação em deixar acontecer, fazer, ser; proscree menos e atua no dado concreto e empírico, momentâneo, atual e pontualmente. É essa liberdade de circulação que marca e assegura a "homeostase" da População, que pelo seu movimento estabelece

---

menção que os parâmetros de normalização se assentam sob as quatro noções apresentadas, refere-se ao sentido que representam e à sua operacionalização em sentido amplo, distante, portanto de servir como manual de aplicação teórica.

também seus riscos e ameaças a serem combatidas. (FOUCAULT, 2009; 2010; 2011)

Dentro dessa relação é possível compreender de outro modo os aspectos atinentes à Soberania, retomando a temática da "morte" como parâmetro. Para Foucault (2010), no Biopoder há uma desqualificação da morte em relação à vida. A morte será compreendida como acontecimento necessário para a garantia da vida, segurança e bem estar de parte da População. Será marcada por conflitos constantes perante os indivíduos ou grupos que representam um risco biológico à vida de outros. Será um tema de racismo, em que para uma raça prosperar a eliminação da outra será condição. Deste modo, a segurança, ampliação e exaltação da vida, requer um caminho cada vez mais amplo e livre de atuação, que encontra exatamente na produção e combate ao risco a razão de ser.

Porém, há dois elementos desse conteúdo da biopolítica ainda carentes de esclarecimentos: i) para Foucault (2010), o racismo não se limita ao componente racial, mas se amplia exatamente no sentido da classificação de grupos populacionais. São fissuras e fragmentações estabelecidas nessa massa de indivíduos, em que são estabelecidos os que devem ser contidos para que melhor se viva. Distinções que se constroem pautadas nas ações momentâneas e concretas dos membros destes estratos populacionais.

E como complemento a essa relação, ii) destaca-se que o tema da "morte" torna-se mais complexo. Assim explica Foucault (2010):

"É claro, por tirar a vida não entendo simplesmente o assassinio direto: (mas)<sup>20</sup>o fato de expor à morte, de multiplicar para alguns o risco de morte ou, pura e simplesmente, a morte política, a expulsão, a rejeição, etc" (FOUCAULT, 2010, p. 216).

Deste modo, o paradigma que se instala não será o de *fazer morrer e deixar viver*, marca da soberania sobre o indivíduo e característica das sociedades de dominância disciplinar. Ao contrário, ao buscar a propagação da vida, o que entra em cena é o paradigma de governo de *fazer viver e deixar morrer*. As questões que marcam as relações do "biopoder" serão efetivamente as de como garantir e separar a "boa" e "má" circulação desde o ponto de vista

---

<sup>20</sup> Grifo nosso.

político estatal, bem como do econômico, social, cultural. Como garantir a segurança e liberdade para a População classificada como socialmente útil. Trata-se de um complexo conjunto de discursos, processos, mecanismos, dispositivos e ações que se combinarão para produzir a "Governamentalidade" (FOUCAULT, 2009; 2015). Isso quer dizer, (re) produção dos processos de normalização, definição das condutas ideais dos homens, garantia da circulação, instituições, saberes, identificação dos riscos e perigos, potencialização da vida, a definição de como melhor dispor os objetos tendo como alvo de ação a População.

Cabe destacar, como aponta Haesbaert (2014) que a "Governamentalidade" marca as relações de poder entre o Estado e a População, mas não se limita ao Governo Institucional. O autor considera que a operacionalização da "Governamentalidade" existe em diversas formas/conteúdos colocadas em prática por outros agentes no cotidiano, como: na introjeção de valores, crenças, riscos levadas a cabo nas mais diversificadas relações socioespaciais. Trata-se, portanto, de um conteúdo caro à inteligibilidade de fenômenos socioespaciais e geopolíticos na atualidade. Matriz analítica sem arranjo definido e escalas específicas para identificar o biopoder.

Por fim, cabe destacar que o período de dominância da Biopolítica não encerra as relações de poder características da soberania e disciplina. Ao contrário, essas práticas se reinventam de modo a se somar ao Biopoder. Para Foucault (2015), nunca o problema da Soberania esteve tão agudo, sobretudo pelos desafios e mecanismos jurídicos e institucionais que almejam delimitá-la em um contexto de circulação e mobilidade. Também a Disciplina, para Foucault (2015) se coloca como grande questão, no sentido que a gestão da População não se dará somente pela leitura global de seus fenômenos. Os detalhes minuciosos serão cada vez importantes e fundamentais, para um conhecimento profundo do comportamento e características dessa multiplicidade.

Para além, a vigilância incessante está para os dispositivos de segurança, como um dos mecanismos fundamentais para: conhecer, dominar e utilizar, princípios forjados no poder disciplinar, mas que são intrínsecos ao

governo da População. Conhecer para delimitar, dominar, controlar, gestionar, para marcar o que deve ou não circular, como pode, por meio de quais caminhos e mecanismos, em quais horários, sob quais condições, resguardado a que tipo de conduta, etc. É um sufocamento, que apesar de variar em intensidades e formas se propõe constante.

Espacialmente a Disciplina ainda mantém papel preponderante tanto em sua forma-função, quanto na manutenção de instituições que mantêm o adestramento e "ensino" da docilidade, com objetivo de garantia de certa "unidade" e coordenação dos movimentos, também necessário para que se governe melhor, para que se definam e se estabeleçam (contra) condutas (in) desejadas e definir de modo mais refinado, o que representa ou não risco, os gestos e comportamentos ameaçadores, uma disciplina que garanta a vida tanto individual, como da População. Ao tomar como referência a matriz analítica da Biopolítica será a tríade Soberania - Disciplina - Biopolítica a ser considerada, sem escala previamente definida, mas a partir de uma compreensão sempre articulada e intermediada pelos dispositivos de Segurança, ajustada para cada tempo/espço.

### 2.3 - O TERRITÓRIO COMO INTERLOCUTOR DAS RELAÇÕES DE PODER (RE)FUNDADAS PELO "PENSAMENTO DE ESTADO" E BIOPOLÍTICA.

Ao pensar a Biopolítica como uma das relações contemporâneas de poder e relacioná-la com as dinâmicas socioespaciais, julga-se imprescindível um refinamento conceitual do Espaço Geográfico. Isto corresponde a uma construção teórico-conceitual e empírica, de uma investigação que terá como privilégio as relações entre Governo (tendo como núcleo a figura do Estado, mas relacionado com outros agentes) e População (migrantes provindos da América do Sul). O caminho busca identificar e compreender a articulação entre mecanismos de controle, regulamentação, dispositivos de segurança, materializados em objetos e ações no/com espaço, tendo como normativa central o Acordo sobre Residência do Mercosul. Para tal é dado privilégio à

dimensão espacial marcada pelas disputas e relações de poder, ou seja, o território<sup>21</sup>.

Sublinha-se que a relação entre biopolítica e território, na ciência geográfica, possui lastro epistemológico sobretudo ao considerar as formulações desenvolvidas por Haesbaert (2002; 2009; 2014). São construções conceituais geográficas que estreitam a conexão da biopolítica com o componente espacial, ao identificar sua operacionalização no território. Assim, existe um longo caminho percorrido no qual se utilizará alguns elementos para pensar a migração internacional.

Obviamente não basta mencionar a relevância espacial na análise, mas também apresentar as matrizes analíticas de uma determinada perspectiva de território, de modo a estreitá-la aos pressupostos teóricos até aqui explicitados. Cabe, então definir sua forma e seu conteúdo, ao articulá-lo com uma constelação de conceitos<sup>22</sup> que apreenda de modo mais abrangente as relações entre migração internacional/políticas migratórias. Em outras palavras, implica em mostrar como a Segurança/Circulação no sentido anteriormente colocado, não somente constroem territórios, mas os delimita, aprofundam vínculos, redefinem riscos (internos e externos). Sob nosso ponto de vista, é um binômio indissociável que potencializa a compreensão do exercício de uma "Governamentalidade" do fenômeno migratório desde o ponto de vista socioespacial.

### 2.3.1 - A dimensão espacial na regulação das Migrações Internacionais: O território formado no binômio segurança/circulação.

Para iniciar o debate acerca do conceito de território, cabe mencionar que serão utilizadas propostas que contém como um de seus elementos intrínsecos de (trans) formação e consolidação, o elemento da circulação. Por circulação entende-se o movimento, seja de ideias, pessoas, capital, concepções políticas, interno ou externo ao território, que o (re) configuram tanto no sentido do fechamento ou combate às ameaças, quanto de abertura,

---

<sup>21</sup> Como será apresentado a seguir, o conceito de Território desde uma perspectiva Geográfica a ser utilizado é mais profunda e complexa que a definição encontrada em Foucault.

<sup>22</sup> Proposta contida em Haesbaert (2014), mas já esboçada em Santos (1996) ao construir sua família de conceitos geográficos.



sobretudo às dinâmicas que o fortalecem ou lhe são desejáveis. Compreende-se que tal apreensão permite enxergar o território desde uma concepção processual, inacabado, em constante mudança e, sobretudo, relacional, ou seja, em que uso e troca são indissociáveis. Portanto, ao destacar o aspecto das relações que marcam o território, enfatiza-se um de seus aspectos constitutivos e já debatido, mas ainda carente de maior aprofundamento, sobretudo por ser uma noção que não está isenta de controvérsias: o poder.

Como destacado, concorda-se com as diversas propostas no sentido de que o poder não é uma coisa, instrumento a ser utilizado quando necessário, mas que se (re) produz por e a partir das mais diversas relações socioespaciais. (ARENDT, 2011; SOUZA; 1995; 2009; 2014; HAESBAERT; 2002; 2010; 2014; CASTRO; 2011). Entretanto, apesar de consensuais propostas neste sentido, há, dentro dos autores citados, aproximações, complementaridades e distanciamentos quanto à maneira que o poder se operacionaliza.

Para Castro (2011), o poder seria uma necessária relação assimétrica, em que um ou mais objetivos seriam traçados e seguidos, além de incorporar a capacidade de estabelecer sanções aos dissidentes. Desta maneira, a autora privilegia em sua construção teórica duas dimensões: o poder de que possui como característica a ação (sanção) com ou contra uma coisa mais frágil. E o poder sobre, mais atuante na propagação de uma ou mais vontades sobre as demais, em que haveria uma mediação da vontade comum, assim como a produção de sanções socialmente aceitas.

Castro (2011) destaca três tipos de efetivação do poder, que quando enxergadas no plano da realidade se entre mesclam: 1 - o poder despótico, marcado pela constante ameaça da destruição do outro em que a violência e a imposição de uma parte sobre a outra, assim como a dificuldade da vida comum seria sua maior característica; 2 - o poder da autoridade, legitimada pela aceitação, reconhecimento e consentimento, em que a desobediência requer sanções socialmente construídas; 3 - poder político, que se coloca entre as duas primeiras proposições, onde a busca do bem comum seria seu mais marcante elemento.

Ressalta-se a influência marcante do pensamento de Hannah Arendt (2011) em suas definições, sobretudo nos aspectos que marcam a oposição entre violência e poder, conviventes de maneira constante e indissociável, porém, em relação contraditória. Cabe destacar que para Arendt (2011) o poder seria uma relação consentida, na medida em que um grupo legitima e concede a posição de liderança a alguém ou outro grupo. Por outro lado, a violência estaria em sentido oposto, disposta para ser utilizada quando a legitimidade é contestada enquanto recurso da imposição ou tentativa de sua manutenção.

De modo a enriquecer o debate, aponta-se que para Souza (1995), a proposta de Arendt (2011) pode ser considerada como uma abertura, sobretudo quando contraposta aos pressupostos da Geografia Política clássica, em dois aspectos: i) - problematiza o poder enquanto mecanismo legítimo do Estado, ao possibilitar sua transposição à diversas escalas e relações por meio do binômio poder/violência, o que por consequência permite uma outra construção conceitual sobre o território, antes limitado exclusivamente às fronteiras administrativas do Estado. ii) - emerge uma releitura sobre o poder, colocando-o não como algo ruim em si mesmo, relação de opressão ou de obediência, mas ao contrário, como possibilidade de construção coletiva e como motor de transformação e resolução dos conflitos sociais por meio da ação política.

A partir destes (e outros) pressupostos, afirma Souza (1995) que o território é definido por e a partir das relações de poder. E sua duração e extensão variam no espaço e tempo em suas diversas escalas. Sob este ponto de vista, pode-se recolocar o problema do Estado, sobretudo ao desvelar sua faceta ideológica (mas obviamente real). E simultaneamente questioná-los, os Estados, como detentor soberano e legítimo da regulação dos recursos espaciais, sua acessibilidade e busca de um bem comum, sobretudo ao evidenciar que suas sanções impõem-se de modo seletivo, sobre determinados lugares, grupos populacionais, raças, ideias, atividades. A construção do território desde o ponto de vista da sanção (violência), assimetria, consentimento e circulação a ser permitida/contida, se aproxima e potencializa o uso da matriz analítica da biopolítica.

Mais além, esta perspectiva teórica possui um aspecto que mais adiante será fundamental para articulação com os elementos empíricos: não só a construção do território ocorre em diversas escalas espaciais e temporais, mas a própria relação do biopoder acompanha esses processos. Assim, ainda que seja dado aqui o privilégio às questões que marcam a relação de Estado e migração, o biopoder e, por conseguinte, as relações de transformação territorial não se limitam a essa escala nem tampouco a este fenômeno. Isto é outros atores, organizações, articulações, redes, podem também construir uma relação de poder com a migração pelas vias do biopoder, sem que representem ou ao menos se dêem em conjunto à institucionalidade estatal.

De modo a contribuir para a discussão, Haesbaert (2002; 2009; 2010; 2014) é quem se aproxima de maneira mais contundente à uma construção conceitual do território desde o ponto de vista da circulação (e seu controle), articulando-se com a proposta da Biopolítica. Para o autor, as formas e conteúdos dos territórios devem ser enxergadas de acordo com aqueles que o edificam, seus objetivos e táticas de controle, bem como as que buscam influenciar e atingir determinados grupos e lugares. O território, portanto, estaria sempre dentro de duas dimensões: a funcional e a simbólica.

A primeira evidencia dinâmicas territoriais pautadas por trocas, dominação, desigualdade e (pretensa) unifuncionalidade. A segunda carrega o valor de uso, a apropriação, múltiplas identidades e diferenças. No primeiro o território é recurso e controle, para o segundo o território seria abrigo, segurança. Obviamente o autor faz a menção de que as duas dimensões a todo o tempo coexistem, destacando que toda funcionalidade carrega simbolismos, assim como toda construção simbólica está marcada por funções (HAESBAERT, 2014). Neste sentido, pode-se afirmar que não há construção territorial sem que haja uma dimensão ou perspectiva de futuro, de como deve (ou deveria) ser o território. Ainda que seja construído por/nas multiplicidades de relações, símbolos, usos em um aparente congelamento múltiplo, seu devir estaria exatamente na indeterminação e na transformação aberta do espaço, assim como propõe Massey (2009).

Como consequência a este movimento, o que mais se destaca na proposta de Haesbaert (2010; 2014) é a consideração à circulação como

componente intrínseco e indissociável dos processos territoriais. A considerar os territórios de *dominância* funcional ou simbólica, atuam conjunta e inevitavelmente, movimento e estabilidade. O autor propõe que apenas na dimensão analítica e conceitual, os fluxos em redes (instrumento e arranjo essencial da circulação) e espaço contíguo podem ser dissociados, posto que empiricamente são elementos em constante relação.

Esta flexibilidade e articulação conceitual, faz com que as possibilidades para a identificação e análise dos dispositivos que regem o controle da migração internacional sejam potencializadas. Dentro dessa moldura, busca-se a consonância e constante relação das proposições teóricas contidas no trabalho, ao enxergar Estado e migração como elementos contraditórios, mas indissociáveis. De modo complementar, também considera-se espaço e biopolítica como uma combinação pela qual se definem as relações de regulamentação, vigilância, controle e circulação dos migrantes.

Por outro lado, se para a dimensão analítica há uma perspectiva de construção conjunta entre movimento/estabilidade, desde uma perspectiva empírica e normativa de Estado há a constante reivindicação de um controle e produção territorial soberana, que marca a migração internacional como circulação não a ser eliminada, mas contida, selecionada, utilizada como recurso do Estado e de seus nacionais. Portanto, as dimensões fundamentais da biopolítica que serão utilizadas para enxergar os deslocamentos populacionais entre espaços internacionais, são: i) - A perspectiva de que o migrante é um elemento externo ao território (nacional), ou seja, enxergado como risco e/ou oportunidade a partir de parâmetros delimitados pelo Estado. ii) - Por meio desta construção, há a exigência de dispositivos de controle destes fluxos, ou seja, aceitar e evitar certos migrantes, ampliar as suas potencialidades e minimizar seus riscos e desvantagens.

## 2.4 - METODOLOGIA

Metodologicamente serão combinadas fontes qualitativas e quantitativas, conjuntamente à delimitação três escalas geográficas, Mercosul, Estado brasileiro e Paraná divididas separadamente em cada capítulo do

estudo. Ressalta-se que apesar de serem apresentadas isoladamente, a abordagem efetuada será inter e multiescalar, ou seja, analisa-se em cada uma dessas escalas os processos de (re) construção e operacionalização do "Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Parte do Mercosul", conjuntamente com as possibilidades e/ou restrições dispostas nesta política, para o uso do território pelos migrantes da América do Sul.

A opção por encontrar elementos articulados em variadas escalas geográficas, se justifica por conceber, como exposto anteriormente, que o conjunto teórico proposto atinente à biopolítica, políticas migratórias e território, não possui escala definida e restrita. Ao contrário, se (re) configuram e em elementos peculiares, mas advindos de processos gerais, atrelados às especificidades para cada tempo/espaço. Deste modo, são dois aspectos gerais e complementares a serem explicados nesta seção de modo a definir a metodologia utilizada: i) por quê e como serão combinadas fontes qualitativas e quantitativas. ii) por meio de quais critérios são delimitadas as escalas geográficas.

#### 2.4.1 - Triangulação Metodológica: combinação entre fontes de dados quantitativas e qualitativas.

A proposta metodológica está ancorada nas formulações de Uwe Flick (2004). Apesar do autor oferecer maior atenção à metodologia qualitativa, em sua elaboração teórica é apresentada como alternativa, uma combinação metodológica que utiliza de forma conjunta dados quantitativos e qualitativos. Operacionalmente, esta opção se apóia em uma correspondência entre as distintas fontes empíricas, de modo a ampliar a observação sobre o fenômeno estudado, configurando-se no que Flick (2004) conceitua como: Triangulação Metodológica<sup>23</sup>. A partir desta, o caminho a ser trilhado é de uma constante retroalimentação destas fontes ao longo do estudo, para captar tanto as contradições, quanto os complementos da relação Estado/migração, dando maior peso às constatações.

---

<sup>23</sup> Importante destacar que a Triangulação Metodológica não é exclusiva à combinação de fontes quantitativas/qualitativas, mas podem ser combinadas também, somente fontes qualitativas.

Tomando a migração internacional, como uma dinâmica complexa e aqui marcada como circulação, ou seja, um elemento dinamizador do território, são diversas as interconexões de dados empíricos a serem analisados em articulação com atores e escalas. Como aponta Flick (2004), na metodologia qualitativa o interesse está menos em testar e experimentar e mais na possibilidade de descoberta, buscando a criação de uma teoria fundamentada no empírico, mantendo-se aberta para reformulações. Não é, portanto, uma metodologia que esgota ou resolve problemas, mas oferece respostas a serem sempre retomadas, sobretudo por compreender que assim é a realidade.

Porém, cabe explicar algumas questões pertinentes às opções feitas dentro da metodologia qualitativa, pois a diversidade de influências teóricas e metodológicas é marcante neste amplo campo de pesquisa. Flick (2004) ressalta que algumas classificações e meios de aquisição de dados qualitativos, possuem mais afinidade com determinadas linhas de pensamento e alerta para as possíveis incompatibilidades ou obstáculos que podem ser encontrados tanto durante a pesquisa, como nos resultados obtidos e suas discussões<sup>24</sup>.

Neste sentido, o campo escolhido é o da: *Descrição da produção de situações sociais*, destacada como uma das três perspectivas metodológicas gerais definidas pelo autor. Seus elementos constitutivos a serem trabalhados no estudo, são: i) *postura teórica*: Etnometodologia e Construtivismo; ii) *métodos de coleta de dados* são: Grupos focais, Observação participante e Coleta de documentos. iii) *métodos de interpretação*: Análise da conversação e Análise de documentos. ii) os *campos de aplicação*: Análise das esferas da vida e de organizações. Cabe a ressalva feita por Flick (2004), que a definição destes parâmetros não devem ser escolhas rígidas e imutáveis, mas um eixo central que guiará a pesquisa, articulando-se, quando pertinente, a outros elementos e características metodológicas.

Por Etnometodologia, compreende-se: "o estudo empírico das práticas cotidianas, por meio das quais ocorre a produção da ordem interativa dentro e

---

<sup>24</sup>Flick classifica 3 perspectivas metodológicas qualitativas: i) Abordagem aos pontos de vista subjetivos; ii) Descrição da produção de situações sociais e iii) Análise hermenêutica das estruturas subjacentes. Cada uma das abordagens apresenta quatro componentes: Posturas teóricas; Métodos de coleta de dados; Métodos de Interpretação e Campos de aplicação.

fora das instituições” (Flick, 2004, pg. 30 – 31). Isto é, as relações diversas que se (re) produzem e materializam condições para que a dinâmica do cotidiano ocorra. Estes processos, que sob um ponto de vista geográfico contribuem para animar o território, Flick (2004) conceitua como eventos<sup>25</sup>. Estas características advindas da Etnometodologia é indispensável para o estudo, sobretudo por fomentar a busca por constantes inter-relações sobre o fenômeno estudado, ao permitir que respostas sejam alcançadas por meio da análise destas interações e produções sociais no cotidiano. Em outras palavras, a Etnometodologia oferece subsídios para compreender a (des) construção dos processos socioespaciais, componente chave, portanto, na compreensão de como os objetivos, táticas, atores, instituições, lapidam a forma, conteúdo e operacionalização do Acordo do Mercosul sobre a migração sul-americana<sup>26</sup>.

Por outro lado, um outro conjunto de dados e informações a serem combinados com os anteriormente apresentados, advém de fontes quantitativas, como: séries censitárias do IBGE dos anos 2000 e 2010; dados estatísticos e relatórios técnicos elaborados pela OIM; dados advindos do Sistema Nacional de Cadastramento de Estrangeiro (SINCARE); Ministério do Trabalho e da Justiça; Observatório das Migrações por meio do Relatório Estatístico Anual de 2015. Dois importantes destaques a serem feitos são: i) para cada escala geográfica uma combinação de dados qualitativos e quantitativos será proposta, como apresentado a seguir. ii) ao longo do trabalho, o tratamento entre estes dados será igualitário, tomado como fonte de respostas que ampliam o conhecimento sobre as possibilidades e/ou restrições que marcam a relação entre o Acordo do Mercosul e a dinâmica migratória no território. Em suma, a proposta metodológica por meio da combinação almeja obter resultados úteis, na medida em que permitam melhor conhecer a temática analisada, um exercício no sentido da superação de uma metodologia única.

---

<sup>25</sup>Flick (2009) coloca o evento como “acontecimentos” advindos de processos sociais. Assim, um documento, uma interação entre atores, uma festividade poderiam ser enquadrados como evento.

<sup>26</sup> Os dados trabalhados e suas combinações serão apresentados mais adiante, conjuntamente com a delimitação de escalas proposta.

#### 2.4.2 - Escalas Geográficas na compreensão de distintas formas/conteúdos do Acordo sobre Residência do Mercosul.

No que tange as escalas geográficas, a definição a ser considerada possui como ponto de partida as formulações contidas em Castro (2010), para quem a escala geográfica é: "...a medida que confere visibilidade ao fenômeno" (CASTRO, 2011, p. 123). Com base nesse pressuposto, pode-se compreender que a escala geográfica, distintamente da cartográfica, se refere à extensão e aos conteúdos e formas de um fenômeno em sua dimensão total. Isto é, apontar a escala de um fenômeno implica em dimensioná-lo e qualificá-lo.

No entanto, apesar do fenômeno migratório apontar para a escala global, as questões e problemas a serem respondidos podem ser observados em outras variadas escalas. Isso implica em considerar que, a dimensão global do fenômeno é elemento possível e pertinente de ser estudado por meio de uma análise socioespacial. Mas, conferir visibilidade ao fenômeno também é selecionar quais aspectos serão privilegiados em relação a outros, tendo como ponto de partida, como apontado, as inquietações da pesquisa.

Ainda que a escala do fenômeno tenha uma dimensão global, serão acionados apenas elementos gerais dessa escala para apreender como e por meio de quais dispositivos, potencializa-se a análise do Acordo do Mercosul como uma normativa ancorada na "governamentalidade" migratória. Se assume a existência de elementos influentes advindos da escala global, mas estes ganham forma e características distintas à medida que se relacionam com outras escalas geográficas. Em outras palavras, apesar da escala do fenômeno ser global, as escalas analíticas, como diferencia Souza (2013) são outras, escolhidas para melhor observar e analisar a relação do Acordo do Mercosul/migração sul-americana.

Sendo assim, ao todo serão três escalas geográficas a serem trabalhadas: a primeira é a escala institucional do Mercosul. Não aquela definida por todos que compõem o grupo de países, mas sim os Estados cobertos pela política do Acordo em análise. Os motivos para este recorte recaem sobre a consideração aos espaços institucionais existentes do bloco, responsáveis por formularem as diretrizes para a migração internacional no



Mercosul. As pessoas que se deslocam entre estes Estados, estão sob a condição de propostas e elaborações legislativas que definem as possibilidades, restrições, os mecanismos de vigilância e controle sobre esta população. Para além, lhes conferem recursos e/ou impedimentos legais e institucionais, de quem podem sofrer sanções ou recorrerem quando oportuno.

Para esta escala, toma-se como fontes de dados empíricos quantitativos, alguns relatórios estatísticos e técnicos elaborados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), conjuntamente a estudos de diversos autores que apresentam dados sobre os deslocamentos populacionais intra-países do Mercosul. O uso de fontes secundárias se justifica tanto pela dificuldade em conseguir os dados quantitativos migratórios de cada um dos países que compõe o Mercosul, quanto por terem um papel de apenas caracterizar os aspectos gerais migratórios na América do Sul, de modo a situar sobre qual fenômeno está-se formulando políticas migratórias, quais características possuem e os países mais envolvidos por estas dinâmicas.

Qualitativamente, a atenção se dá aos documentos oficiais do bloco, como seu Tratado fundador (Tratado de Assunção) e mais especificamente aqueles debatidos e formulados no Fórum Especializado Migratório (FEM), espaço de discussão que ocorre dentro da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (RMI). O eixo condutor será o já citado "Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul".

Conjuntamente a estes, se investigará as atas das reuniões e debates sobre migração internacional dentro da RMI e do FEM, entre os anos de 1998 à 2016. Por meio da leitura das atas, obtém-se o reconhecimento dos debates anteriores à formulação do Acordo, bem como os que o influenciaram sua geração e efetivação. Permite também, captar outros temas discutidos na RMI e FEM à época e que influenciam a concepção que carrega a elaboração do Acordo, sobretudo, ao considerar contextos políticos, debates migratórios e atores políticos com influência nos espaços institucionais do Mercosul. Ainda através de sua leitura, se identifica as proposições elaboradas posteriormente à efetivação do Acordo, conjuntamente a um modo atual de gestão migratória, sob influência de organizações internacionais, traduzidos conceitualmente como o *Migration Management*.

A segunda escala geográfica é a do Estado brasileiro, escolhida, sobretudo porque é por meio dos países que compõem o bloco que ocorre o funcionamento operacional dos Acordos e normativas formuladas no bloco do Mercosul. Assim, o funcionamento e internalização do Acordo em análise será estudado qualitativamente, a partir da trajetória histórica das instituições que são responsáveis por sua aplicação e pela construção do "sujeito migrante" no Brasil. Para tal, são analisados documentos oficiais, ações concretas e notícias, que se relacionam direta e indiretamente ao Acordo em análise e à migração sul-americana no país. E também por meio de entrevistas semi-estruturadas com migrantes sul-americanos na cidade de Curitiba<sup>27</sup>, busca-se traduzir empiricamente como os aspectos normativos se materializam na vivência socioespacial cotidiana. Quantitativamente, serão utilizados dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), com informações sobre a quantidade, espacialização e aspectos gerais da migração sul-americana para o Brasil.

A terceira escala geográfica será o estado do Paraná. A escolha desta se justifica porque o estado se coloca como importante espaço de recebimento da migração sul-americana e com características específicas no que tange a distribuição espacial da população migrante, seus principais grupos representativos e, sobretudo, por permitir uma análise mais específica sobre os processos de regularização por meio do Acordo do Mercosul. Para tal, serão tomados dados do SINCRE de (2009 - 2014)<sup>28</sup>, tanto para pedido de residência temporária como permanente, na busca por caracterizar aspectos do funcionamento do Acordo, como: quantidade de solicitações, principais nacionalidades a requererem a regularização, passagem do visto temporário para permanente, aumento ou diminuição no número de solicitações, em quais áreas ou municípios do estado estão localizados estes migrantes. Desta maneira, será permitido um olhar mais específico de alguns avanços na regularização migratória de sul-americanos, grupo marcado historicamente,

---

<sup>27</sup> Foram realizadas duas entrevistas com migrantes sul-americanos na cidade de Curitiba, de modo a reforçar a tradução empírica de alguns elementos debatidos para esta escala analítica.

<sup>28</sup> O recorte temporal se dá a partir do funcionamento do Acordo em 2009. A tomada de 2014 como último ano de análise realizou-se porque os dados estão disponíveis até esta data. Para os vistos permanentes, se tomará como base inicial o ano de 2011, dois anos após o início da operacionalização do Acordo, tendo em vista que a residência permanente pode ser solicitada somente após dois anos do pedido temporário.

como será debatido em parte do trabalho, pela indocumentação e precariedade jurídica.

A busca por articular e problematizar cada uma destas escalas, considerando os espaços institucionais implica em apontar algumas características elementares do conceito de escala geográfica: 1) as escalas são processos, por serem construídas socialmente. Ainda que estas tenham sido as opções elencadas como relevantes, não implica em congelamento, sobretudo se pertinente outro enfoque e reformulação advindas das interações sociais observadas. 2) as escalas delimitadas não correspondem à escala do fenômeno migratório, mas sim às escalas analíticas, que direcionam o olhar a apenas alguns aspectos da relação entre Estado/migração. 3) compreende-se assim como coloca Santos (2009), que as escalas e seus tempos, ações e extensões são superpostas, apesar de não necessariamente convergirem. Elas combinam ao permitirem e propiciarem determinadas possibilidades e configurações para aquele tempo-espço específico. Isto é, outra conjunção, certamente apresentaria outra forma e conteúdo.

Portanto é fundamental ter como essência, que as ações que edificam estas escalas não agem de maneira alguma em uníssono. Articulá-las e confrontá-las significa trabalhar com contradições, desconexões e aproximações, que para além de serem intrínsecas ao conceito são inerentes à realidade. 4) Por fim, a inter e multi-escalaridade requer um conjunto de fontes metodológicas, qualitativas e quantitativas, específicas para cada uma delas. Castro (2011) alerta que uma das condições deste uso conceitual é assimilar que quando o tamanho muda, as coisas mudam. Privilegiar extensões distintas, resulta em adaptação metodológica em resposta às mudanças ocorridas pela dimensão espacial e qualificação de cada uma delas, justificando-se, as variadas fontes metodológicas e combinações propostas para o estudo.

As opções atinentes à metodologia são pensadas a partir e em consonância à problemática levantada e aos elementos teóricos destacados anteriormente. Processo que exige escolhas de alguns dados e aspectos da realidade em detrimento de outros. A proposta não pretende criar um modelo analítico que servirá aos estudos migratórios. Ao contrário, a pretensão se limita à construção de uma matriz teórico-empírica que permita compreender

aspectos ainda pouco explorados tanto na formulação, quanto no funcionamento do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul.

Por fim, como apontado anteriormente, o destaque será concedido aos processos decorrentes das dinâmicas territoriais cotidianas, sobretudo pelo realce à dimensão política e relacional dos atores envolvidos no binômio Estado/migração. Assumir que o território é formado por estabilidade/circulação; mobilidade/imobilidade, implica considerá-lo como em constante transformação, mas tendo como eixo destas transformações as variadas relações de poder (funcional e/ou simbólico) que o constituem. Para além, a matriz teórica apresentada anteriormente requer observações sobre o território, considerando o Estado não como ator único na "governamentalidade" dos fluxos migratórios e tampouco homogêneo. Mas como principal agente articulador de outros atores, para a configuração de distintas e coexistentes formas/conteúdos de regulação da migração internacional. Em outras palavras, é uma construção metodológica que almeja compreender o exercício da territorialidade do Estado por meio das políticas migratórias, especialmente em sua operacionalização que por vezes transcende suas fronteiras, mas não as desconstroem, ao contrário, as reforçam.

### 3 - O MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL

Criado a partir do Tratado de Assunção, em 1991, o Mercosul inicia uma, dentre outras iniciativas no século XX na América Latina, com propósitos voltados à integração dos países do continente (NOVICK, 2010)<sup>29</sup>. Ainda que cada arranjo proposto possua seus contextos próprios de criação e propósitos específicos, nota-se caminhos e tentativas de agrupamentos já efetuados por alguns dos Estados que atualmente compõem o Mercosul. Neste sentido, o Mercosul não está desconexo dessa trajetória de caminhos conjuntos, que encontram na articulação em bloco parte das soluções e desafios a serem superados pelos Estados no continente.

Destaca-se que o processo de integração mercosulino se inicia a partir de: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, marcado, sobretudo, por um viés estritamente econômico. Em seu Tratado fundador, no artigo 1º está explícito os objetivos e metas do Mercosul, quando privilegia:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer medida ou efeito equivalente (Tratado de Assunção, 1991)

"[...] a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados- Partes - de Comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial, e de capitais, de serviço, alfandegária, de transportes e comunicação que se acordem - a fim de assegurar concorrência entre os Estados Partes" (Tratado de Assunção, 1991)

O contexto deste fundamento mercadológico de acordo com Vizentini (2008), estava atrelado, dentre outros aspectos, com a situação geopolítica dos países na década de 1990. Momento em que sul-americanos almejam alternativas conjuntas, frente à uma tentativa de influência norte americana no continente. O autor destaca, primeiramente, que o surgimento do Mercosul

---

<sup>29</sup> A autora ressalta os seguintes processos de integração: Associação Latino Americana de Livre Comércio - ALALC, firmada por meio do Tratado de Montevideu em 18/2/1960, que posteriormente em 1980 se transforma na Associação latino-americana de Integração - ALADI em 1980; Mercado Comum Centro Americano - MCCA, criado por meio do Tratado Geral de Integração Centroamericana de Managua em 13/12/1960; Associação de Livre Comércio do Caribe, em dezembro de 1965 e que em 1972 se transforma em Comunidade do Caribe - CARICOM; Grupo Andino de 1966-1969, que logo se converte na Comunidade Andina de Nações (Novick, 2010)

somente foi possível a partir de uma reaproximação entre os governos de Argentina e Brasil que ocorreu no final dos anos 1980, em uma conjuntura de crise econômica que marcava estes e os outros países fundadores do bloco. Deste modo, por meio de um agrupamento de países, acreditava-se ser possível uma maior atratividade comercial na captação de investimentos, bem como uma maior competitividade em negociações no mercado internacional.

Para além, destaca Vizentini (2008), o Mercosul surge como uma resposta à criação do NAFTA (North American Free Trade Area), que sob o comando dos Estados Unidos almejava estender a sua influência na América do Sul, sendo a expansão deste, o NAFTA, um dos passos fundamentais. O autor ressalta que um marco desta resposta negativa aos âmbitos norte-americanos, sobretudo na América do Sul foi a rejeição em se aceitar a criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), acordo que privilegiaria uma maior circulação de bens em favor dos Estados Unidos, em detrimento dos países sul-americanos.

Portanto, torna-se relevante observar que, desde a criação do bloco mercosulino há uma série de encadeamentos sob influência de dinâmicas internas e externas de cada um dos países e do continente, que exercer papel na configuração das estratégias geopolíticas para expansão e consolidação do bloco no mercado internacional. Neste sentido, em 1994 firma-se o Protocolo de Ouro Preto, definindo-se a organização institucional do bloco, que possui como característica fundamental o modo de organização interestatal. Em outras palavras, para que cada norma entre em vigor há que se obter consenso entre todos os Estados Partes.

A implicação deste tipo de arranjo representa, como aponta Costa (2013) um fortalecimento e garantia de independência e soberania dos Estados integrantes, sobretudo em dois sentidos: i) por ser resguardada individualmente a cada Estado Parte, a decisão de se colocar em vigor determinadas normas. ii) a conseqüente oportunidade concedida a cada país para eventuais negociações geopolíticas na ratificação das normas.

As assinaturas podem estar atreladas a outros componentes geopolíticos e estratégicos, que, por vezes, podem extrapolar as diretrizes contidas especificamente em algum Acordo, Tratado, etc. Sob este aspecto,

Novick (2005; 2010) e Vichich (2005; 2007) apontam que um dos grandes desafios para a ampliação e otimização das negociações e políticas geradas no Mercosul, é a heterogeneidade e disparidade econômica, social e política de cada um dos Estados. A busca por um consenso, requer um esforço amplo de debates e negociações, para que determinadas normas não representem distorções e prejuízos para um ou mais países. Portanto, essa modalidade de integração, acaba por reforçar o peso que os Estados possuem sobre as decisões e políticas desenvolvidas no corpo institucional do Mercosul, podendo dissociar, por vezes, os interesses do bloco aos internos de cada país.

Delimitados alguns traços gerais de formação do bloco, apresenta-se sua configuração atual, após 25 anos de sua criação. Ao todo, compõem o Mercosul, 5 Estados Partes e 7 Estados Associados<sup>30</sup>, como destacados na figura a seguir:

---

<sup>30</sup> A principal diferença entre a adesão em Estados Partes e Associados, está no direito a voto dos primeiros, garantindo também, portanto, um direito a veto de promulgação de uma norma.

FIGURA 1: ESTADOS PARTES E ASSOCIADOS DO MERCOSUL



Nota-se, que a expansão do bloco durante seu período de existência consegue amplo alcance, ao menos do ponto de vista institucional, sendo participantes todos os Estados da América do Sul em distintos graus de adesão. Como Estados Partes temos Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (1991) e Venezuela (2012). Bolívia como Estado Parte em fase de adesão. Estados Associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia e Equador (2004), Guiana e Suriname (2013). Um ponto importante a salientar é que, grande impulso para a ampliação do bloco é obtido a partir dos anos 2000, tendo como um dos aspectos fundamentais para este fato, o de expansão, uma orientação dos processos de integração voltados também para uma dimensão social, fator a ser tratado mais profundamente mais adiante.



Estão inseridas dentro deste contexto de criação e expansão do bloco, por sua vez, várias dinâmicas socioespaciais, marcadas por aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais em íntima relação com as formulações legislativas no bloco. Advém destes movimentos e características as propostas e debates contidas nas instituições do bloco, em seu parlamento, conferências, entre outros, que posteriormente podem ser alavancados para se configurarem em políticas.

Dentre estes processos socioespaciais está a migração internacional, que apesar dos distintos contextos e características é uma dinâmica que envolve todos os Estados componentes do bloco. Obviamente existem alternâncias e disparidades nestes padrões migratórios ao longo do tempo-espaço, mas que representa, sobretudo, um fenômeno constante no continente. Com tal importância, esta temática aos poucos vai galgando espaço nas instituições do Mercosul, com proposições e objetivos oscilantes ao passar dos anos, mas sensíveis aos contextos políticos dos Estados que compõem o bloco, às novas reconfigurações trazidas pelos movimentos migratórios e até mesmo à atuação e influência de concepções e organizações articuladas à escala global.

Porém, apesar da migração internacional ser uma dinâmica socioespacial marcante no continente há tempos, como será apresentado a seguir, dentro deste grupo de países pouca atenção foi concedida às especificidades e complexidade dos deslocamentos populacionais, sobretudo pelo impulso inicial de formação do Mercosul ser estritamente econômico. (SANTA'ANA, 2001; VICHICH, 2005; 2007; AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS; 2010; NOVICK, 2010; BORDAZAR, 2012; CULPI, 2015; MODOLO 2015). Como problematiza Vichich (2005), tal conceito fundador de integração do qual parte o Mercosul, enfraquece as possibilidades da migração internacional em ser enxergada como parte constitutiva do Mercosul. Isto é, sob o ponto de vista de uma dimensão econômica de integração, os debates acerca dos deslocamentos populacionais estão, inicialmente, fragmentados em variadas instituições do bloco e relacionados a processos mais amplos, como a circulação de bens e capitais.

Antes de adentrar às análises sobre os debates migratórios inseridos nas instituições do Mercosul, propõe-se expor algumas características das dinâmicas migratórias na América do Sul. Será apresentado a seguir, um breve histórico da mobilidade populacional entre estes Estados, com atenção especial a partir dos anos 2000<sup>31</sup>, para compreender seus impactos e variâncias ao longo do período. Assim, mais do que a ilustração de um cenário somente, a busca será por elementos que auxiliem na percepção de como este fenômeno socioespacial foi acompanhado ou não, por debates e proposições políticas dentro das instituições do Mercosul.

### 3.1 - MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL

A migração internacional na América do Sul não é um processo recente. Já no séc. XIX e início do XX, a chegada de imigrantes provenientes em grande parte de outros continentes, sobretudo da Europa, passam a fazer parte constitutiva da formação dos Estados sul-americanos. É o período marcado pela predominância da "migração de ultramar", "grandes migrações", que possui uma periodicidade aproximada de 1880 - 1930, com grande impacto econômico, social, cultural e político em alguns países, a destacar Argentina e Brasil.<sup>32</sup>

Posteriormente, a partir de medidas restritivas mais severas frente à chegada dos imigrantes na América do Sul<sup>33</sup>, a dinâmica migratória na/para América do Sul não cessou, mas apresentou forte queda quantitativa. Para este aumento da repressão são distintos mecanismos legislativos utilizados e desenvolvidos para essa contenção, atrelado à um discurso e práticas políticas voltadas ao "nacional" e do fortalecimento e consolidação de fronteiras internacionais (DOMENECH, 2015).

---

<sup>31</sup> Os dados a serem utilizados nesta seção, são quantitativos e de fontes secundárias. Isso se justifica pela dificuldade em coletar, organizar e harmonizar os dados para todos os países do Mercosul. E para além, existem relatórios e estudos que apresentam tais dados, já de maneira organizada e estruturada.

<sup>32</sup> Como mostra Domenech (2015), em números absolutos a Argentina recebe nesse período um total de aproximadamente 6,5 milhões de imigrantes, o Brasil por volta de 4 milhões.

<sup>33</sup> É importante destacar que já haviam mecanismos de "expulsabilidade" e "deportabilidade" de imigrantes "indesejáveis" na América do Sul, que longe de surgirem por volta da década de 1930, se acentuam a partir deste período. (DOMENECH, 2015)

Entretanto, como destaca Pizarro e Rivera (2016), o tema da migração internacional "ressurge" na América do Sul nas décadas de 1970 e 1980, sobretudo por dois aspectos: i) deslocamentos de exilados políticos, vítimas de processos políticos ditatoriais pelos quais passam quase todos os países sul-americanos; ii) um contexto de forte crise econômica e política dos países do continente, que, conjuntamente a outros fatores, impulsionam o deslocamento da população tanto para países sul-americanos, como a outros Estados fora da América do Sul, a destacar os Estados Unidos e países da Europa. Cabe ressaltar, porém, que apesar de períodos de dominância e oscilações, todas estas "modalidades de migração" ainda ocorrem nos/entre os países sul-americanos. Neste sentido, Pizarro e Rivera (2016) mostram que, genericamente pode-se diferenciar 3 tipologias de deslocamento populacional presentes na América do Sul, desde o séc. XIX até a atualidade: migração de ultramar ou provindas de outros continentes; migração intra países sul-americanos; emigração para países desenvolvidos ou do "norte".<sup>34</sup>

No entanto, durante toda esta trajetória histórica destacam-se alguns países que mais receberam migrantes provindos do continente, como Argentina e Venezuela<sup>35</sup>. Este segundo, que ainda mantém um papel de destaque, é, sobretudo, recebedor de uma migração de refugiados colombianos, resultado de uma complexa trama marcada por conflitos entre as FARC, narcotraficantes, paramilitares e Estado que o colocam em destaque como local de destino da população "estrangeira". Para o último censo Venezuelano apontado pela OIM (2012), a quantidade de migrantes estava em cerca de 1 milhão de pessoas. Ao considerar os fluxos migratórios na Venezuela nos anos de 1980, estavam presentes no país também aproximadamente essa quantidade de migrantes, o que reforça tal dinâmica populacional como uma constante há décadas neste país.

Entretanto, ao apresentar uma breve contextualização da migração internacional intra países sul-americanos, o destaque se dá para o caso

---

<sup>34</sup> A menção aos Estados do Norte, mais do que uma relação estritamente de localização geográfica, está marcada mais por uma alusão aos países economicamente mais fortalecidos e desenvolvidos.

<sup>35</sup> A Venezuela foi uma exceção no aspecto político durante os anos 1970 e 1980 por não ter tido um governo ditador/militar. Este fator, conjuntamente a outros econômicos e sociais, fizeram com que a Venezuela, neste período, recebesse grande parte dos exilados políticos do continente.

argentino. Com um histórico de recebimento massivo de migrantes como apontado anteriormente, este país é o maior destino de migrantes provindos da América do sul, motivados, como apontam OIM (2012) e Pizarro e Rivera (2016) por distintos aspectos, relacionados tanto a fatores econômicos, como outros elementos, a destacar o idioma e a geração e sustentação de redes migratórias. Para o ano de 2010, conforme relatório da OIM (2012) foram contabilizados em território argentino: 550.713 paraguaios; 345.272 bolivianos; 157.514 peruanos; 191.147 chilenos; e 116.592 uruguaios.

Também cabe ressaltar para as migrações internacionais intra continente, ainda que em escala menor, Brasil e Chile. No primeiro, destacam-se desde questões mais específicas, como o caso dos migrantes brasileiros residentes no Paraguai<sup>36</sup>. E grupos de bolivianos e paraguaios em cidades e unidades da federação brasileira. No caso chileno, destaca-se o salto de 84.345 migrantes em 1982 para 352.344 em 2010, um aumento de mais de 300% na migração provinda da América do Sul OIM (2012).

Ainda que haja certo destaque para Brasil e Chile, ao identificar os corredores migratórios na América do Sul retoma-se o destaque acentuado da Argentina<sup>37</sup>. De acordo com o relatório da OIM (2012), os principais fluxos de migração para o continente, em ordem decrescente são: Paraguai-Argentina, Bolívia-Argentina, Colômbia-Venezuela, Peru-Argentina, Peru-Chile, Bolívia-Brasil e Colômbia-Ecuador. Observa-se que dentre os sete corredores migratórios a Argentina está envolvida em três, e como maior receptor em três dos quatro maiores corredores. A Colômbia também aparece como país emissor, motivados pelos conflitos internos citados anteriormente. Outro elemento a salientar é a característica emigratória de Peru e Bolívia, envolvidos em quatro dos sete corredores. E por fim, o Brasil presente em apenas um destes corredores, no segundo menor fluxo e representado por bolivianos.

---

<sup>36</sup> Estima-se que para o ano de 2010 eram cerca de 480 mil os brasileiros no Paraguai (OIM, 2012).

<sup>37</sup> A noção de "corredores migratórios" está longe de ser unânime, sobretudo por assumir a ideia de fluxos majoritários, generalizações e uma noção de Estado para a migração, tão bem problematizada pela já comentada teoria Transnacional. Entretanto, para uma cenário geral, apenas como panorama sobre a questão os corredores migratórios, conjuntamente a outros fatores, indicam caminhos a serem aprofundados posteriormente.

Desta maneira, ainda que de forma genérica, nota-se pelos dados apresentados, que a migração intra América do Sul é muito viva e intensa nos Estados do continente, seja por características majoritariamente emissora ou receptora. Os deslocamentos populacionais internacionais representam atualmente, não somente uma relevante questão, mas um processo que será objeto de análise e alvo de políticas tanto na escala do Mercosul, como intrínseca aos Estados.

Sob este ponto de vista, acredita-se ser fator fundamental importância compreender, ainda que de maneira breve, como se sucedeu historicamente a regulação da migração no continente. Em outras palavras, observar rupturas e (des)continuidades nestes processos que não são exclusividade de períodos recentes. Isto significa captar alguns dispositivos de controle, seleção e restrição que marcaram migrantes como "desejáveis" ou "indesejáveis", bem como as transformações dos discursos e práticas, na busca por elementos influentes na migração intra América do Sul atualmente.

### 3.2 - AS TRANSFORMAÇÕES DOS DEBATES MIGRATÓRIOS NO MERCOSUL: A REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR E O FÓRUM ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO

No período que marca seu início, até meados da década de 1990, as considerações e proposições acerca da mobilidade populacional no Mercosul estava contida, especialmente no Subgrupo de Trabalho 11 (SGT 11 - Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social), existente de 1992 à 1995. As formulações ali contidas, como afirmam Vichich (2007); Aguirre, Mera e Nejamkis (2010); Modolo (2015), debatiam distintamente dois elementos da circulação de pessoas: i) potencialização da mobilidade temporária e o turismo, ou seja, livre circulação não voltada à residência. ii) desenvolvimento e harmonização de mecanismos fronteiriços para o controle da mobilidade populacional que não se enquadrava como temporária, potenciais migrantes portanto.

Sant'ana (2001) afirma que a migração internacional era pensada não como componente da integração, mas custo social deste processo. Os fluxos migratórios estavam envoltos por um campo de debates e ações securitários e restritivos, que enxergavam a questão aduaneira como prioridade em suas menções sobre o tema da migração.

Destaca-se, que após a definição da configuração institucional do bloco, via Protocolo de Ouro Preto em 1994, o SGT (11) foi extinto. Assim, o tema da migração, já no ano de 1995 ficou contido majoritariamente no recém criado SGT (10), responsável por tratar das "Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social". Neste espaço poucos avanços foram alcançados e propostos, sobretudo porque se tratava de um reforço dos pressupostos econômicos do bloco, confundindo, como aponta Sant'ana (2001) a figura do migrante com a do trabalhador somente.

Por outro lado, no ano de 1997 é criada a Reunião de Ministros do Interior (RMI), espaço consultivo e normativo do bloco<sup>38</sup>. Sua primeira reunião acontece em 30 de maio deste mesmo ano, e, desde então, a RMI passa a ser o principal espaço institucional do bloco para os assuntos migratórios.

A partir da leitura das atas disponibilizadas em seu website<sup>39</sup>, do ano de 1998 - 2016, apresenta-se a seguir, em conjunto com a análise também efetuada por outros autores, as constatações gerais acerca da temática migratória no período inseridas na RMI. Ao todo foram analisadas 14 reuniões da RMI até 2003 e 53 reuniões do FEM, a partir de 2004, ano de sua primeira reunião.

A destacar o início, ressalta-se a concepção quase exclusivamente securitária que continham as discussões e debates sobre a migração internacional na RMI. Alguns dos assuntos debatidos giravam em torno do

---

<sup>38</sup> Este último trata-se de um elemento consultivo no bloco, composto por Ministros da Justiça, do Interior ou funcionários com hierarquia equivalente. Em seu início as reuniões continham temas migratórios, mas não se resumiam a estes. É a partir de 2003 que é criado dentro deste espaço, a RMI, o Fórum Especializado Migratório, para debater especificamente o tema da migração no Mercosul.

<sup>39</sup> Disponível em: <[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/portugues/index.html](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/index.html)> e <[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>.

Acesso em: 02/07/2016.

intercâmbio de dados e informações, e selos nos passaportes sobre deportados e negados nos países do bloco, para que se evitasse a entrada desta pessoa em um terceiro país. Outro ponto ressaltado deste o início é a preocupação com o controle e segurança das fronteiras em dois sentidos: i) controle conjunto em postos de fronteira, com destaque inicial para a tríplice fronteira. ii) criação de um documento que permitisse facilitar o trânsito da população residente nas fronteiras, por meio do que é denominado: Trânsito Vicinal Transfronteiriço. Tal documento, que nunca entrou em vigor, permitiria a circulação de habitantes da fronteira por 72 horas entre os limites territoriais previstos pelos países envolvidos por estas fronteiras. Assim, estavam colocados em discussão, proposições que se atentavam apenas ao trânsito de pessoas, sem menção à residência<sup>40</sup>.

À medida em que as reuniões acontecem, outros temas que se entrecruzam com as temáticas securitárias começam a ser discutidos. Estas novas considerações sobre as migrações internacionais se iniciam por volta dos anos 2000. Por meio de propostas, neste início, provindas da delegação argentina são colocados elementos como: canais exclusivos nos aeroportos e postos de fronteira para residentes dos países do bloco, debates sobre a isenção de tradução de alguns documentos para a regularização migratória, aceitação da dupla nacionalidade, ou seja, o migrante que optasse pela naturalização, não perderia sua primeira nacionalidade, propostas de combate ao tráfico de pessoas e migração "ilegal"<sup>41</sup>. É a primeira vez que a Organização Internacional para as Migrações (OIM) é convocada para prestação de algum serviço, que, ao longo do FEM, serão: compilação e agrupamento de dados, cursos para formação de agentes, apresentações sobre panoramas migratórios nos países do Mercosul, como será aprofundado mais adiante.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Importante mencionar que os debates sobre controle de fronteira, segurança "regional", intercâmbio de dados e harmonização na regulação da população migrante estará presente durante todo o período de existência do FEM. Isso nos conduz a uma consideração que coloca o componente da segurança como um dos pilares à concepção do FEM sobre migração Internacionais.

<sup>41</sup> Migração ilegal é o termo descrito nas atas e não representa o que se concebe no trabalho para migrantes desprovidos de toda a documentação para, adentrar e/ou residir em um outro país que não o seu de origem.

<sup>42</sup> Tal participação será mais aprofundada e problematizada, a partir da análise de transição de uma concepção estritamente restritiva sobre o tema, para outra de segurança gerenciada, marcada por alguns elementos que, a partir dos anos 2000, começam a vigorar no FEM.

Outra participação que se inicia em 2000 é a do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), para tratar o tema dos refugiados nos países que compõem o bloco. Este não será objeto de investigação do trabalho, mas é importante essa menção para compreender que o refúgio não é tema ausente do FEM. Outra relevância que se identifica nessa participação é a constatação que, dentro do Mercosul há espaço para o diálogo com as organizações internacionais, fato que corrobora, como será analisado mais adiante, a um modo específico de regulação das migrações internacionais.

A migração "ilegal", conjuntamente com tráfico de pessoas, mulheres e menores será retomada pela RMI, a partir deste período, como um dos eixos perenes no bloco. Trazidos pela delegação Argentina, mas com rápido consenso dos países participantes, essa atenção aparece, em muitos casos, vinculada ao tema de segurança das fronteiras, controles extraordinários nestas áreas, intercâmbio de dados sobre entradas e saídas, conhecimento sobre quem são estes e os outros migrantes, etc.

Mais um eixo central que será alvo de debates ao longo deste período, até o ano de 2016 é a troca de informações sobre as características dos migrantes e as causas e consequências das migrações. Há constantes relatos e apresentações das diversas delegações, sobre como está a situação da migração internacional e quem são os migrantes em seus respectivos países. A busca, segundo os relatos encontrados nas atas é por uma uniformização e harmonização das leis migratórias, que possibilite uma regulação conjunta dos fluxos de pessoas, que recai, em 2002, na proposta de "Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional entre los Estados Parte del MERCOSUR".

No entanto, os principais avanços se dão a partir do ano de 2002, mais uma vez com propostas advindas da delegação Argentina. De forma mais contundente são apresentadas propostas no sentido da regularização migratória como política de Estado, distintamente dos processos de anistias migratórias. A recepção dos países foi rápida, com algumas ressalvas, mas que não feriam o eixo central proposto. As delegações aceitaram ainda, que a regularização fosse efetuada mantendo os critérios de aceitação e rejeição de



cada país, um reforço, sem dúvida, da soberania dos Estados para a migração internacional.

A partir de então, em conjunto a outros debate já mostrados, a migração internacional intra bloco passa a não ser mais enxergada enquanto um problema em si, sobretudo quando considerado dois princípios: i) manutenção das decisões de entradas, saídas e condições de permanência de cada Estado. ii) máximo de regularização migratória, enxergando o tráfico de migrantes e/ou migração ilegal como uma ameaça. A migração ilegal ou irregular passa a ser mal vista, sobretudo pela ocultação de informações sobre quem são os migrantes, assim como a quais atividades estão vinculados. Por outro lado, a regularização seria segura também para os migrantes, por diminuir sua situação de vulnerabilidade e possível exploração (AGUIRRE, MERA e NEJAMKIS, 2010).

A regularização, portanto, passa a ser o primeiro avanço no campo da migração internacional no âmbito da residência e não apenas como circulação temporária<sup>43</sup>. Porém, também no ano de 2002 é que ocorre o grande marco até hoje conseguido no Mercosul: o "Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul". Este é levado ao Conselho do Mercosul na data de 08 de Novembro de 2002, mas entra em vigor somente em 4 de Dezembro de 2009 após tardia ratificação pelo Paraguai<sup>44</sup>.

O Acordo sobre Residência é o principal avanço em direção à uma mudança na concepção sobre migração internacional no Mercosul. Porém, distante de representar uma construção exclusiva do bloco, acredita-se que tal é resultado de uma concepção articulada entre diversos atores internacionais, para a regulação e gestão da migração internacional, mas centrada na estrutura do Estado. Antes de adentrar este debate, faz-se necessário apresentar mais algumas características essenciais presentes nas atas do FEM, para melhor contextualizar a elaboração do Acordo e apresentar

---

<sup>43</sup> Fato já previsto em alguns Acordos prévios, como o "Acordo Mercosul" criado para facilitar a circulação de prestadores de serviço entre os países do bloco, como: esportistas, empresários, artistas, jornalistas, etc.). O visto temporário seria concedido por até 2 anos e a sua renovação era possível pelo mesmo período equivalente. (AGUIRRE, MERA e NEJAMKIS, 2010) (SANTOS, FERNANDES e PEIXOTO, 2016).

<sup>44</sup> Os países cobertos pelo Acordo são: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia.

caminhos e elementos que corroboram com o ponto de vista contido no trabalho.

À medida que mais temas e especificidades da migração internacional são consideradas na RMI, emergem necessidades em se constituir um espaço institucional no bloco, ainda dentro da RMI, que se atente exclusivamente aos fluxos migratórios. Desta maneira, em 2003 é proposta a criação do Fórum Especializado Migratório (FEM), realizando sua primeira reunião em 14 de abril de 2004.

O FEM, cabe ressaltar, não representa uma mudança de perspectiva ou mesmo um espaço que amplia e possibilita a participação de mais atores migratórios. Ao contrário, muitas das pautas já apresentadas na RMI são transpostas. Para além, as cadeiras são concedidas apenas às delegações do Mercosul, sendo a participação de outros órgãos, autoridades, representantes, feita apenas por convite.

Outro ponto a ressaltar é que os temas apresentados e debatidos não serão todos os que estão contidos nas atas. Apenas os debates e propostas que possuem relação com a abordagem apresentada no trabalho será feita. Isso não quer dizer ofuscar elementos para reforçar nosso ponto de vista. Ao contrário, quando houver assuntos que indicam outras direções e concepções, estes serão apontados, mas sempre com as ressalvas de que os eixos norteadores, estão ancorados em uma perspectiva de Segurança.

Como primeiro ponto, destaca-se uma recorrente menção existente nas atas do FEM: a participação em vários momentos da OIM, como já mencionado, no modo de órgão auxiliar em diversos processos, como aponta a ata de (11-13/11, 2014 - XLVIII Reunião FEM) em que se define a OIM: "único órgano con competencia en el tratamiento de todo tipo de cuestiones que impliquen cooperación técnica en el ámbito del MERCOSUR" (FEM, 2014, p. 139) Com o objetivo de:

"... cooperación y asistencia técnica y operativa entre el MERCOSUR, como bloque regional, y la OIM. Si bien el órgano técnico donde se llevaron a cabo los trabajos sobre esta propuesta es el FEM del MERCOSUR, el mismo contempla la posibilidad de que cualquier Órgano del MERCOSUR que trabaje sobre alguna cuestión vinculada a las migraciones, pueda trabajar conjuntamente con la OIM en materia de cooperación y asistencia técnica con dicho organismo". (FEM, 2014, p. 139)

Cristaliza-se de maneira definida e oficializada, não somente a participação da OIM como uma entidade de cooperação técnica do FEM, mas de todos os espaços institucionais do Mercosul que tenham o tema migratório em suas agendas. Reitera-se, que além da cooperação técnica, a OIM é responsável por cursos de capacitação de agentes migratórios em alguns países e propôs, já em 2004, uma agenda sobre migrações, de modo a sustentar internacionalmente a postura do Mercosul para as migrações internacionais<sup>45</sup>. (FEM, VI Reunião, 2014).

A participação de órgãos internacionais será discutida mais adiante, mas, antecipando uma pequena parte da análise, acredita-se ser esta atuação internacional para a circulação de pessoas no espaço internacional, um dos pontos fundamentais para uma alternativa frente paradigma restritivo de controle, ou seja, para que as concepções contidas no Acordo sobre Residência do Mercosul tenham se desenvolvido. Essa articulação de escalas aponta para vários arranjos e conexões entre diversos atores migratórios, em uma ação que não se resume ao Mercosul, mas possui uma configuração em escala global.<sup>46</sup>

Outro ponto que recebe bastante atenção dentro das reuniões é a busca por mecanismos de combate ao tráfico de pessoas, tráfico de migrantes, migração irregular ou ilegal, tráfico de crianças e mulheres. Entende-se essa postura condizente tanto com a elaboração do Acordo sobre Residência do Mercosul, quanto e sobretudo, aos pressupostos trazidos pela OIM para pensar a migração internacional, especialmente ao enfatizar a busca por migração ordenada e em condições humanas e benéficas aos migrantes e à sociedade, como ressaltado em sua missão. Portanto, o que aos poucos se configura, a

---

<sup>45</sup> Destaca-se que no final dos anos 2000, a OIM foi responsável, conjuntamente com estudiosos e valendo-se das bases de dados disponibilizadas pelos Estados, pela elaboração de uma série de perfis migratórios, onde são descritas as características gerais dos processos migratórios em cada país, ou, quando mais amplo, para o continente.

<sup>46</sup> Segundo o website da OIM, sua missão é: La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: i) ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo; ii) fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; iii) alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; iv) velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. Fonte: [www.iom.int](http://www.iom.int) (acesso em 24/08/2016)

partir da leitura das atas, não é uma postura exclusiva do Mercosul, mas enquadrada em um contexto de um regime global de controle das migrações internacionais, em que o viés mais "humanizado" e o discurso mais sutil à migração, rearranjam conexões e formulam consensos, o que permite uma maior penetração e aceitação das políticas formuladas no/pelos Estados componentes deste blocos de países<sup>47</sup>.

Mais apontamentos e debates importantes são identificados nas atas do FEM, como: propostas de cooperação do Mercosul com a Polícia Internacional (INTERPOL), sendo a migração um dos temas tratados; reforço do controle conjunto nas fronteiras, com trocas de informações sobre entradas e saídas; e o projeto de formulação que está em curso, de um "Acordo único Migratório", proposto pela delegação argentina, mas que possui forma ainda inconclusa.<sup>48</sup>

### 3.3 - POLÍTICAS MIGRATÓRIAS SUL-AMERICANAS

Ao traçar alguns dos cenários geopolíticos para a migração internacional na América do Sul, por meio de um estudo voltado às políticas migratórias, não se pode ignorar o fato de que a irregularidade administrativa foi (e ainda é?) marca de boa parte destes migrantes sul-americanos. Um marco restritivo neste sentido é observado durante os regimes militares de muitos dos países do continente, especialmente nos anos 1970 e 1980, período em que o deslocamento populacional no espaço internacional sofreu um novo giro restritivo nas políticas migratórias.

Domenech (2015) distingue o período de restrição ocorrido nos anos 1930, já mencionado, em que a seleção de pessoas trazia clara menção

---

<sup>47</sup> Outra referência importante da OIM no que se refere ao seu campo de atuação, está marcado por sua entrada no sistema ONU, efetivada em setembro de 2016.

<sup>48</sup> Tal proposta, além de ser mais detalhada na definição de critérios de entradas/saídas e condições de permanência, se mostra possível substituto do Acordo sobre Residência do Mercosul. Entretanto, se identifica uma série de mecanismos de contenção, respeito à soberania dos Estados e critérios para se obter benefícios. Tal fato reforça que mesmo ao tratar da "livre circulação de pessoas", possibilidade de residência nos Estados do Mercosul, concessão de direitos, entre outros, não está em jogo ou em negociação alternativas quanto ao Estado atuar de modo soberano no controle migratório. É um ponto de partida para as formulações, não um elemento a ser revisto e debatido.

legislativa aos "desejáveis" e "indesejáveis",<sup>49</sup> daquelas que marcam essa nova fase das políticas migratórias no continente. Nas políticas geradas em governos militares as menções serão mais genéricas, formuladas no sentido de proteção da nação e do território de ameaças e perigos de outra natureza. Assim explica Domenech (2015)

Durante a segunda metade do século XX, as normas migratórias abandonaram, de certa forma, os critérios de exclusão e discriminação baseados na origem étnico-nacional e, em menor extensão, o ativismo político, evitando nomear explicitamente grupos sociais ou nacionais. Em vez disso, foram adotadas fórmulas mais gerais que protegiam a nação e o território de potenciais "perigos" e "ameaças" de outra índole. A associação entre a migração e a noção de "segurança" foi mantida ao longo do século XX, embora com reconfigurações. Seja denominada como "nacional", "pública" ou "humana", adquiriu novos sentidos e significados e ceifou novas vidas no começo do século XXI. (DOMENECH, 2015, p.27).

A partir deste ponto de vista, nota-se que a regulação, controle e seleção migratória esteve presente na América do Sul desde o final do séc. XIX, a destacar mecanismos para o recrutamento dos "desejáveis" em detrimento de outros. Tomando em consideração uma mirada histórica, compreende-se que a migração intra América do Sul, quando observada as políticas migratórias dos países, carregam marcas restritivas desde longa data.

Para além, considera-se que os imperativos das políticas migratórias, sobretudo aqueles atinentes ao controle e seleção estão ainda operantes para os migrantes sul-americanos. Entende-se, com aponta Domenech (2015), que as concepções das quais partem essas legislações, distante de marcarem uma ruptura, reformulam a definição das categorias de "desejável" e "indesejável". Assim, tal correspondência a períodos anteriores no que tange reconfigurações restritivas e seletivas, reforçam que, historicamente a migração internacional na América do Sul é enxergada como uma "questão", e em muitos casos, "problema" a ser tratada a partir da lógica de Estado.

Tal postura frente à chegada e presença de Migrantes então, não é novidade para governos políticos sul-americanos, assim como o forte peso e "pensamento de Estado", já ressaltado anteriormente por Sayad (1998; 2000).

---

<sup>49</sup> Destaca o autor que a seleção neste período respondia majoritariamente às características étnico-nacionais, e em menor extensão à posição política e ativismo dos migrantes, como no caso dos anarquistas.

As fronteiras políticas dos países em atrito com a mobilidade populacional desde muito são evidenciadas no continente. Tal fator habilita uma análise das políticas migratórias formuladas na América do Sul, cercada de desconfiança quanto aos discursos propalados. Especialmente quando mantidas intactas as bases do controle por meio do Estado e a naturalização de suas fronteiras, aspectos compreendidos aqui, como dispositivos de segurança primordiais, que atuam de modo concreto e simbólico quando sobrepostos à dinâmica migratória internacional.

Um ponto crucial destacado por Domenech (2015) é o alerta às novas restrições migratórias, que sob outras formas e em articulação com outros elementos, sobretudo quando comparado a períodos anteriores, se remodelam em função das características apresentadas pelos movimentos migratórios.. Dentro deste contexto de reformulação credita-se que, tanto as proposições do FEM, quanto o "Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul", ao contrário de representarem uma nova era de abertura e livre circulação de pessoas no continente, são forma/conteúdo para um rearranjo mais complexo e sutil de governo sobre a migração internacional, inserido no paradigma da "Governabilidade Migratória".

O contexto de surgimento dessa modalidade de governar a migração se dá a partir do início dos anos 1990, com a influência cada vez mais ampla de organizações internacionais nas concepções que marcam as proposições econômicas e políticas desde então. Destaca-se o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras. Tal período representará, para a migração internacional, a busca por novas possibilidades de gestão, especialmente frente à intensificação do fenômeno em escala global. Uma dinâmica que aos poucos adentrará a agenda política internacional como uma prioridade<sup>50</sup>(DOMENECH, 2007, 2013; ORTIZ, 2011).

A perspectiva teórica fundamental que aos poucos irá influenciar este modo de governar a migração é a do *migration management*,<sup>51</sup> desenvolvida

---

<sup>50</sup> Para maior detalhamento dessa trajetória ver Domenech (2007).

<sup>51</sup> Migration Management e Governabilidade Migratória correspondem ao mesmo processo, sendo o último utilizado sobretudo por estudiosos de língua espanhola, alguns deles citados no trabalho.

pelo economista Bimal Gosh, em 1993. De acordo com suas propostas, havia emerge a ideia de se considerar as migrações não como um "problema" em si, mas um fenômeno que quando "previsível" e "ordenado", poderia trazer benefícios tanto para os países de origem como de destino. Sob este ponto de vista, o que está questão e se apresenta como condição para seu funcionamento, não são as restrições severas, mas uma abertura regulada, que atenderia as necessidades (sobretudo econômicas) dos Estados envolvidos nos fluxos, mantendo um controle mais rígido não a todos, mas àqueles considerados "indesejados" ou "custosos" (ORTIZ, 2011).

Como destaca Ortiz (2011) a operacionalização do *migration management* se daria por três principais mecanismos: i) harmonização de políticas e interesses dos Estados envolvidos na migração; ii) um novo pacto formulado em âmbito global de cooperação; iii) coordenação e busca de consenso entre os diversos atores que atuam com a migração em distintas escalas, sendo a ONU a principal (não única) organização formal. E os agentes diversos de movimentos sociais, organizações não governamentais, membros "informais" dessa articulação. Assim, considera-se de fundamental importância para esse novo modo de pensar a migração internacional, sua condução por organismos internacionais, para que se caminhe no sentido de um regime global do fenômeno.

Autores como Domenech (2007; 2013); Ortiz (2011) Magliano e Clavijo (2011) destacam o papel que possuem organismos como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), CEPAL; IMILA; OEA. Conjuntamente a fóruns consultivos articulados a blocos de países como a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), tanto na formação de agentes migratórios, quanto na coordenação dos discursos e práticas que tomem formas nas proposições legislativas executadas pelos Estados.

Obviamente que, ao analisar tais articulações é importante seu enquadramento em uma perspectiva complexa, marcada por contradições e posições fragmentárias, com fisionomias distintas de acordo com as possibilidades socioespaciais de cada local. Mas acima de tudo, o que está em jogo é uma mudança de perspectiva que possui como destarte não mais o

discurso restritivo de fechamento total, mas um discurso de abertura e equilibrado, que almeja mais a persuasão e menos a coerção. Que apresenta casos exitosos, boas práticas e que aos poucos se consolida como uma perspectiva ancorada no paradigma da segurança.

Domenech (2007; 2013) e Ortiz (2011) destacam que um marco para a propulsão destas ideias se deu na Conferência Internacional sobre a População e Desenvolvimento, realizado no Cairo (Egito) em 1994, que dentre outros temas, debateu a migração internacional e apresentou uma proposta de ação em 3 níveis: i) Informação suficiente sobre as características destes processos; ii) Políticas concertadas de negociações bi/multilaterais; iii) Programas, projetos ou práticas relacionadas à redução da Migração Irregular. A partir destes meios de ação, almejava-se um regime global do controle migratório. No que tange a migração irregular, cabe ressaltar também, como mostra Domenech (2013), que, sobretudo após os ataques terroristas de 11/09 nos EUA, o tema se eleva em prioridade na agenda global, conjuntamente aos temas do tráfico de drogas, de armas, de pessoas e terrorismo, por representarem "novas ameaças" à segurança internacional.

O que se percebe a partir das características gerais desta perspectiva sobre a migração internacional é uma gestão baseada em cálculos de custos e benefícios. Uma transnacionalização e "regionalização" do controle migratório, associado a discursos e práticas que de maneira complexa se articulam, para a formulação de novas políticas migratórias nos Estados e, também, multilateralmente. Trata-se da busca por uma administração mais eficaz dos fluxos migratórios, de modo a potencializar seus benefícios e diminuir seus riscos e custos por meio de uma migração planejada, ordenada, para que posteriormente seja legitimada por meio deste cálculo de "vantagens e desvantagens".

Ainda neste contexto, o cálculo de "vantagens" e "desvantagens"<sup>52</sup> irá possuir uma configuração específica para cada lugar, grupo, contexto, mas marcada sobretudo por uma aceitação última do Estado, como soberano em

---

<sup>52</sup>O cálculo de benefícios e custos não são somente impulsionados pelo Estado, mas também (e muitas vezes em conjunto) por organizações não governamentais, movimentos sociais, intelectuais, entre outros. A busca pelo argumento da legitimidade nestes casos, ressaltam a importância de migrantes em um país por suas potencialidades, sejam econômicas, culturais, etc.



reconhecer as necessidades e ameaças representadas pela migração internacional. Deste modo, a "conta" destas variáveis migratórias levará em consideração, dentre outros elementos: processos de (re) conhecimento das características mais detalhadas dos fluxos, das carências internas do Estado, dos custos humanos e sociais que uma migração possui, da quantidade de migrantes já dentro de seu território de maneira irregular, quais os benefícios que a regularização poderia trazer. É um deslocamento (não extinção) dos princípios étnico-nacionais de seleção e de estrita securitização, para outros mais amplos e minuciosos, que atrelado às noções de "(in) desejados", definirá em sentido amplo os "(in) úteis". Como enfatizado anteriormente, captado por meio da leitura das atas do RMI e do FEM e tomando o texto do Acordo sobre Residência do Mercosul, são muitos os aspectos que se enquadram na proposta de Governabilidade Migratória, apresentados como alternativas na gestão do fenômeno migratório na América do Sul.

Por outro lado, um ponto crucial a ser debatido é que, atrelados às ideias dos autores (sobretudo críticos) ao *migration management*, não estão claras as origens das ideias teórico-analíticas que fortalecem tal ponto de vista. Em outras palavras, compreende-se que ao longo do texto de vários dos autores críticos a essa postura atual de "governabilidade migratória", há elementos teóricos e empíricos importantes a serem somados. Tal fato não possui fortes implicações para o desenvolvimento de seus argumentos e propostas, ao contrário, são passos fundamentais que desvelam um arranjo específico na gestão da migração.

No entanto, para a o trabalho aqui proposto se enfatiza que boa parte da construção de argumentos e problematizações críticas à noção do "*migration management*", possuem forte vínculo com a teoria da biopolítica. A intenção de tocar esse ponto é apresentar a ideia, de que é a biopolítica que se apresenta como quadro mais amplo de governo não somente das migrações internacionais, mas da População. Antes da governabilidade<sup>53</sup> ser tomada

---

<sup>53</sup> Ortiz (2011) faz o exercício de resgate da ideia de governabilidade e apresenta 4 perspectivas vinculadas à noção: a primeira vinculada à crise do Estado de Bem Estar e a incapacidade deste em atender as demandas crescentes da sociedade, uma crise de governabilidades; a segunda surgida nos anos 1970 e 1980, atrelada à ideia de que governabilidade é o oposto direto à autocracia, uma busca por expansão dos direitos e oportunidades das pessoas; a terceira que toma governabilidade e governança como quase

como um dos eixos atuais para a gestão da migração internacional, a biopolítica já se colocava como importante paradigma teórico-analítico para pensar variadas dinâmicas socioespaciais. Para além, infere-se que antes da noção discutida de governabilidade, há toda uma construção teórica para a inteligibilidade dos processos que regem a relação entre Governo/População em Foucault (2009), e que respondem conceitualmente como "Governamentalidade".

Se por um lado, obviamente não se deixa de lado a importante contribuição trazida por autores já citados para compreensão de parte dos processos e construções de políticas migratórias atuais. Por outro, ao considerar a complexidade encontrada quando observado o controle da população migrante, sobretudo com um peso muito elevado sobre o aspecto da segurança, entende-se que há um caminho prévio a ser considerado, com importante capacidade de contribuir tanto no debate teórico, quanto na captação dos processos empíricos.

Domenech (2007; 2011) e Ortiz (2011), apontam as transformações decorrentes das reconfigurações econômicas, sobretudo a globalização e neoliberalismo, como dois dos principais mecanismos propulsores tanto da intensificação dos fluxos migratórios, quanto de uma possibilidade e maior busca por um regime global de controle migratório. Ora, o que está colocado por Foucault já desde o final da década de 1970 é justamente a emergência e deslocamento das formas de poder que, apesar de continuar sua ação sobre o homem-indivíduo, terá como alvo principal de controle e exercício do poder sobre conjunto de indivíduos, o homem enquanto espécie, ou, melhor dizendo, a População. Nunca é demais lembrar que para Foucault (2009) a "Governamentalidade" é:

...o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer uma forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (FOUCAULT, 2009, p. 143)

---

sinônimos, utilizado pelas organizações internacionais e maior influência do *migration management*; e, por fim, governabilidade vinculando as demandas sociais do cotidiano à construção de políticas por meio das instituições, uma correspondência muito bem articulada entre sociedade e governo.

Portanto, retomar parcialmente este tema já discutido no primeiro capítulo, significa reconsiderar um desvendar de novas relações estabelecidas entre governo e população insurgentes já no séc. XIX na Europa, mas que toma outro corpo em distintas formas e contextos, dentre estes, a migração internacional na América do Sul.

Ao destacar alguns dos elementos constitutivos da "governabilidade migratória" como: agrupamentos institucionais (e não institucionais também) bi/multilaterais; gestão de "vantagens" e "desvantagens" (não somente econômicas); controle sobre a população migrante, conjuntamente a processos de seleção mais profundos e detalhados; a aceitação da inevitável mobilidade populacional Domenech (2011)<sup>54</sup>; busca de um conhecimento sobre quem são estes indivíduos, quais habilidades e riscos carregam, tomando como fonte de conhecimento, sobretudo os levantamentos estatísticos feitos por agências internacionais; o estabelecimento de grupos e atividades "perigosas" ou "ameaçadoras" internacionalmente, como a "migração irregular", o "tráfico de pessoas"; a vinculação da migração a outras ações consideradas de risco, como o "terrorismo", "tráfico de drogas e de armas" (MAGLIANO e CLAVIJO, 2011). Significa, também considerar que estas e outras características identificadas por alguns atores críticos ao *migration management*, estão presentes na teoria da biopolítica.

Reforça-se aqui, que não há intenção de desconstruir qualquer argumento, sobretudo quando se concorda com muitos deles. Ao contrário, a busca é uma tentativa de ampliar o horizonte de análise e, conjuntamente aos autores críticos desta ideia de administração da migração, reafirmar a biopolítica como uma possibilidade para se compreender o controle da migração internacional na atualidade. E, ainda mais importante sob nosso ponto de vista, perceber que apesar dos variados nomes e noções como: "migration management", "governabilidade migratória", "governança migratória", estes processos de gestão da população podem ser enxergados

---

<sup>54</sup> O que Foucault (2009) coloca como a irredutibilidade da População. Em outras palavras, a compreensão pelo governo de que a população possui seus mecanismos próprios de funcionamento impossíveis de serem encerrados, e que ao invés de atacar as causas, busca controlar as consequências de determinado fenômeno.

sob o ponto de vista da Governamentalidade. Tal perspectiva atual de gestão das migrações, não representa uma nova forma de exercício de poder ou uma exclusividade dos fluxos migratórios. Sob nosso ponto de vista, esta relação Governo/Migração, pode ser compreendida como um rearranjo das propriedades da biopolítica e dos dispositivos de segurança para os fluxos migratórios.

Deste modo, atrelado aos propósitos teóricos anteriormente apresentados no trabalho, destaca-se que outro ponto pouco debatido nas propostas críticas ao *migration management* é a relevância que o componente espacial possui neste modo de governo. Não é sem dúvida *somente* pelo espaço que essas práticas se efetivam, mas, sobretudo, *com e pelo* espaço. Neste sentido, destaca-se o papel que a dimensão territorial contém nestas práticas, especialmente se concebido pela combinação de segurança/circulação. Ao destacar muitos aspectos dessa "governabilidade migratória", considera-se que apesar de marcar uma articulação de atores internacionais, estas conexões não rompem o que Sayad (1998; 2000) destaca como a naturalização das fronteiras políticas dos Estados Nacionais. Mais além, se conecta com o que o autor define como neutralidade política do migrante, sobretudo ao envolvê-lo e atribuí-lo o carimbo de (des)vantajoso por meio de cálculos de custo/benefício.

As formulações decorrentes dos discursos de consenso do Mercosul, ao articular atores diversos que atuam com as migrações, mantém intacta a figura do Estado (DOMENECH, 2013). Se relaciona também à configuração territorial do Estado, a concepção de Poder já apresentada, como uma relação de consentimento, mas em constante e contraditória relação de violência aos dissidentes<sup>55</sup>, traduzida como *sanções*, por meio de uma relação assimétrica, mas que encontra nesse diálogo entre diferentes atores, uma potente legitimação.

Domenech (2007; 2013) ensina que um elo fundamental entre essa "governabilidade migratória" e sua legitimação foi o avanço de algumas

---

<sup>55</sup> O termo dissidentes utilizado por Castro (2011) sob o ponto de vista da migração internacional se torna mais complexo. Não se executam sanções apenas aos que estão inseridos internamente ao território nacional e que eventualmente descumpram ordens. Internacionalmente são definidas sanções aos grupos dissidentes que devem ser combatidos e, sobretudo, contidos ao tentarem adentrar os territórios nacionais.

perspectivas dos Direitos Humanos ligadas à migração, o que, conjuntamente a outros elementos, formulam um "discurso equilibrado" para as migrações. A ideia da regularização migratória tão enfatizada nas reuniões da RMI e FEM, em conjunto com uma concessão e reconhecimento de direitos aos migrantes, se combina a um governo mais sutil e proveitoso destes grupos. Por estes mecanismos de gestão, melhor se identifica, como colocado anteriormente, ameaças e riscos. O avanço da conquista de direitos dos migrantes neste sentido, não estaria desvinculado de um controle e regulação via Estado. Tornando-se os migrantes internacionais mais ordenados e previsíveis, está se configurando um território do Estado mais seguro. Em outras palavras, aponta Domenech (2013):

"En general, desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (a menos no como principio), sino un modo de regulación que permita conducir, direccionar, canalizar los flujos migratorios" (DOMENECH, 2013, p. 10)

Portanto, a dinâmica e o processo de (trans) formação territorial, reforça o componente da circulação como um de seus elementos intrínsecos, com tratamento desigual em relação à abertura para a boa circulação, e combate ou contenção da "má" circulação.

Também como já destacado, Haesbaert (2009; 2014) aponta a noção de "risco" como um dos agentes de legitimação da (in)ação dos Estados<sup>56</sup>, pois sob o ponto de vista do autor, se age ao combater o "risco" ou se conserva pelo "risco" que pode representar algumas intervenções. Nesta linha, concorda-se com o que o autor coloca como "*contenção territorial*", em que não o confinamento e reclusão, mas as barreiras é que se colocam como instrumentos privilegiados da regulação e gerenciamento dos fluxos (dentre eles os migratórios).

Tais barreiras, neste sentido, funcionariam como dispositivos de contenção e redirecionamento da circulação, formulando políticas e tendo como ponto de partida a impossibilidade factível de encerramento dos fenômenos socioespaciais. Esta concepção se conecta fortemente com a

---

<sup>56</sup> Não somente do Estado, mas de toda configuração territorial, não restrita, como já apontado, a este arranjo espacial.

irredutibilidade da população Foucault (2009) e inevitabilidade da mobilidade populacional Domenech (2007; 2013), em que do ponto de vista territorial não se trata se uma abertura/fechamento. É um processo de, como afirma Haesbaert (2009), expansão e retraimento territorial. É uma:

"...perspectiva que prioriza a questão dos fluxos, e vê o território enquanto processo, ação, prática social ou, em outras palavras, um movimento de permanente desreterritorialização. Neste sentido, é muito mais conveniente falarmos, por exemplo, em expansão e retraimento territorial, e não simplesmente em uma abertura ou em um fechamento, o que está claramente aberto ou fechado. Trata-se, portanto, de um processo seletivo e concomitante de contenção e liberação dos fluxos". (HAESBAERT, 2009. p 545)

É nesta direção que uma dimensão analítica territorial fornece subsídios para compreender a provisoriedade da condição migratória, sujeito à benevolência do Estado e marcado por períodos de retraimento e expansão territorial. Para além, entende-se ser este o quadro teórico-analítico das proposições contidas e apresentadas no FEM e no Acordo sobre Residência do Mercosul. Quando observados desde uma perspectiva histórica mais ampla da formulação de políticas migratórias na América do Sul, pode-se considerar que, atualmente, vive-se um período de expansão territorial para os migrantes sul-americanos. No entanto, este binômio (expansão/retraimento) está intrinsecamente atrelada às decisões tomadas por quem domina o território. Sob a perspectiva do *migration management*, tal controle e exercício de soberania no Mercosul mantém sob resguardo do Estado, as definições das condições da população migrante que se desloca no espaço internacional da América do Sul.

Acredita-se ser por meio deste mecanismo de construção territorial que se expressará, como aponta Domenech (2013) um regime global de controle das migrações, marcada por uma tecnocracia apegada a conceitos, como anteriormente ressaltados de "gestão", "administração", "governabilidade" ou "governança", que se (re) articula constantemente por mecanismos indissociáveis de "segurança" e "humanitarismo". O mesmo Domenech (2015) ao analisar as contradições que marcam a relação Estado/Migração na América do Sul, destaca a prática, ainda existente, de deportações e expulsões executadas por governos sul-americanos, sobre imigrantes do próprio continente. Práticas que, "paradoxalmente", convivem

com Acordos e Políticas "menos restritivas" e cada vez mais "abertas", como o Acordo sobre residência do Mercosul.

Ao considerar a dimensão territorial em constante expansão e retração, marcada por uma convivência constante entre circulação/segurança, mobilidade/imobilidade, entende-se que a análise empírica de efetivação destas políticas de controle coloca o espaço a ser elemento considerado. O papel exercido pelas fronteiras dos Estados é fundamental, pois como destaca Magliano e Clavijo (2011) e Domenech (2013), a perspectiva da governabilidade migratória concebe como natural e intocável o papel das fronteiras, tanto no controle das entradas e saídas, como na necessidade de comprovações para ser "aceito" e permanecer no Estado de destino. Desta maneira, abertura, concessão de direitos e todo o "humanitarismo" contido neste tipo de governabilidade estão contidos no exercício soberano dos Estados. Segue em voga o que Walters (2015) coloca como uma distorção da noção de poder, em estreita ligação (ou como única ligação) a esta razão de Estado, questão já debatida e problematizada anteriormente.

Outro ponto a destacar, reforça o conteúdo teórico do primeiro capítulo, sobretudo no sentido em que Sayad (1998; 2000) destaca o "pensamento de Estado". As implicações destas práticas de controle e regulação, não se encerram nas postos de controle das fronteiras dos Estados. Tal naturalização, a do arranjo territorial do Estado, carrega consigo os aspectos de classificação de pessoas, seletividade, "vantagens" e "desvantagens", provisoriedade, entre outros já destacados ao longo do trabalho. Ou seja, por meio destes (e outros) mecanismos são transpostos à (con)vivência socioespacial (por meio de estigmas, das definições de condição de permanência, funcionalidade, restrição ou concessão parcial de direitos), elementos de agitação constante acerca dos cálculos sobre a presença (e sob quais condições) desses grupos migratórios.

Recai sob esse "pensamento de Estado", reforçado pelo *migration management* e inserido no quadro geral da biopolítica, grande parte das constantes revisitas ao tema das migrações internacionais, como uma das dinâmicas espaciais a serem equacionadas pelo Estado. É um processo constante de rediscussão acerca do retraimento e/ou expansão das condições

de circulação e permanência dos (de alguns) migrantes internacionais em seu território. No entanto, apesar de apontar as principais características da governabilidade migratória na América do Sul, ressalta-se o privilégio dado ao estudo para o Acordo sobre Residência para os nacionais dos Estados Parte do Mercosul, como uma das políticas migratórias em vigor no continente e que está marcada por muitos dos elementos identificados na referida "gestão" da migração internacional.

### 3.3.1 - O Acordo sobre Residência do Mercosul como dispositivo da Governabilidade Migratória na América do Sul.

As propostas contidas na política em análise, apontam em suas linhas gerais, em direção a um aprofundamento da integração entre os países do bloco, por meio da migração internacional, com garantias referentes tanto ao âmbito econômico, como social e cultural. Como já marcado em seu título, o documento possibilita a residência em caráter temporário e permanente para residentes dos Estados parte do bloco, conjuntamente: “[...] *com direitos de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território de recepção*”.<sup>57</sup>

Os direitos aos benefícios são concedidos a partir de uma série de documentos<sup>58</sup>. E o encaminhamento para a regularização, em um primeiro momento, se dá por meio da residência temporária, para após dois anos, caso seja a vontade do solicitante este possua os requisitos exigidos, requerer a residência definitiva. Ressalta-se que estas são as exigências feitas pelo Brasil. Não há uniformidade na condução do processo de regularização, cada país signatário do Acordo procede à sua maneira, falta de harmonização que tem tentando ser superada a tempos nos debates contidos no FEM, mas até então sem avanços concretos.

---

<sup>57</sup> Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, 2002, pg. 5)

<sup>58</sup> Para o Brasil, estes documentos são: Cópia autenticada do passaporte ou documento equivalente. Certidão negativa de antecedentes criminais, e/ou judiciais, e/ou policiais do Brasil. Comprovação de exercício de profissão ou meio de vida lícito ou a propriedade de bens suficientes à manutenção própria e da sua família. Formulário de solicitação junto à Polícia Federal. Pagamento de taxas: Carteira de estrangeiro primeira via 204, 77 reais e Pedido de transformação de visto 168, 13 reais. Para verificar a lista completa de documentos consultar a Portaria MJ nº 04/2015 e o website da Polícia Federal.



Além destes direitos, outros estão previstos, como: liberdades civis, culturais e econômicas; reunião familiar; igualdade nos direitos trabalhistas e nos salários, compromissos previdenciários; direito em transferir recursos; direito aos filhos dos imigrantes a ter uma nacionalidade, registro de seu nascimento e direito fundamental à educação básica; liberdade de culto e de manifestação cultural.

Deste modo, um primeiro aspecto não resolvido pelo Acordo é falta de referência à relevância que os direitos políticos para migrantes possuem. Sabe-se que a concessão do voto, por exemplo, é condição garantida pela constituição e que uma mudança não poderia advir por meio de uma política migratória. Porém, a citação e explanação acerca da importância destes direitos políticos, atestariam uma intenção em se expandir e superar não somente o processo de integração, mas também o de cidadania, desde uma perspectiva mais ampla<sup>59</sup>. Ou seja, as possibilidades reduzidas de participação na política formal, seja elegendo ou sendo eleito, ou apenas se manifestando, encontra refúgio em intermediários, como: ONG's, redes de apoio e/ou instituições não formais que atuam com a migração. Ainda que tais entidades tenham papel fundamental na inserção espacial do imigrante, há uma retirada de autonomia política dos migrantes.<sup>60</sup>

Outra questão a ser destacada é que para lista de documentos exigidos na regularização, é necessária a apresentação da certidão negativa de

---

<sup>59</sup> A garantia e menção explícita a esses direitos, poderia, por exemplo, evitar o mal estar causado em abril de 2016, em caso que assim destacou o jornal Folha de São Paulo: "Estrangeiros que estiverem em manifestações contrárias ou favoráveis ao impeachment da presidente neste final de semana devem ser detidos e expulsos do país, alertou a Fenapef (Federação Nacional dos Policiais Federais)" – **Folha de São Paulo – 16/04/2016**. Ou seja, em um momento de efervescência política no país, com decisões que delineariam os rumos da política do Estado brasileiro, da qual os imigrantes também são parte, estes não somente foram impedidos de participar de atos políticos, como ameaçados de expulsão, independente de ser residente temporário ou permanente. Isto é, como reforça Sayad (1998; 2000), a condição de provisoriedade do migrante é intrínseca à sua presença como "estrangeiro". E vale ressaltar que o residente "permanente", somente o é, como ressaltado no primeiro capítulo, devido à benevolência do Estado que o recebe, na essência da relação Estado / Migração, o termo jurídico de "permanente", paradoxalmente, carrega a provisoriedade política, social, cultural.

<sup>60</sup> Cabe ressaltar que há espaços em que a participação política do migrante acontece, sobretudo em escalas locais. Um exemplo é o Conselho Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Paraná, objeto de investigação do trabalho, em que o número de cadeiras é paritário entre Instituições e sociedade civil, inclusive abrindo caminho para a participação de associações de migrantes. Para mais informações: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=135>

antecedentes criminais, e/ou judiciais, e/ou policiais do Brasil. Uma evidência, portanto, aos elementos contidos nas políticas migratórias de seleção, ao reforçar a procura por "bons" migrantes. Ao ser exigido o atestado, fica em destaque que a abertura à livre circulação no Mercosul como aponta o Acordo, é parcial. Obviamente compreende-se as polêmicas que circundam este debate especificamente; no entanto, ao imaginar que, por qualquer ato de infração, a mobilidade espacial no continente esteja cerceada, reforça esta normativa como um dispositivo de segurança, que dentre outros elementos, impõe a separação entre a "boa" e "má" circulação. (FOUCAULT, 2009; (HAESBAERT, 2014).

Também é importante ressaltar, que a transição de residente temporário para permanente, está condicionada a *"comprovação de meios de vida lícito que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio"*<sup>61</sup>. Ou seja, se escancara a aceitação do migrante pelo que tem a oferecer, e como garantia de menos custo social e econômico ao Estado que o recebe, a destacar, como já destacava Sayad (1998; 2000) o migrante enquanto uma figura neutra politicamente, aceita mediante a justificativa do trabalho especialmente. É, no fundo o reforço da condição de estrangeiro sob o paradigma das fronteiras nacionais, de diferenciação, sobretudo ao impor sobre o imigrante, o registro de uma presença nunca legítima no território, mas sempre legitimada perante o grupo sociopolítico que o recebe. (SAYAD, 2000).

Mais pontos importantes, são apresentados por Outros aspectos relevantes e apresentados por Arcarazo e Freier (2015), como: a menção generalista sobre a reunião familiar, sobretudo na indefinição clara de qual concepção de família se parte e quais membros seriam, assim, contemplados por este direito; a burocratização do processo que torna vagaroso o processo de regularização; a pouca divulgação e conhecimento da legislação por funcionários públicos e pelos próprios migrantes<sup>62</sup> e a cobrança de taxas, que pode

---

<sup>61</sup> Artigo 5º, parágrafo 1º, item D. "Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul". Ainda que esta menção esteja dentro do próprio Acordo, no Brasil são definidas algumas possibilidades de comprovação por meio da Portaria MJ nº 04/2015.

<sup>62</sup> Este último aspecto também foi ressaltado em entrevista junto à antiga Assistente Social da Pastoral do migrante em Curitiba, onde afirmou que os Migrantes possuem muitas dúvidas sobre os direitos contidos no Acordo Mercosul, conforme informou: *"Eles querem saber se isso procede, porque hoje a mídia, as redes, você tem acesso. Você coloca no Google lá e aparece. Mas eles ficam na incerteza, Será que é ou será que não é? Ai eles procuram a pastoral para*

funcionar como fator limitante e possui um mecanismo de "compra" de um direito garantido.

Portanto, nota-se que a construção do sujeito migrante pelas vias do Acordo sobre residência do Mercosul, não pode ser descolado do contexto internacional marcado fortemente pelo arranjo político estatal. Para além, o contexto de uma articulação entre atores internacionais, apresentado como o *migration management*, obscurece, por meio de um discurso de livre circulação e concessão de direitos, a relação politicamente desigual (sempre para o lado do migrante) inerente à delimitação de um Estado. Isto é, são discursos e práticas, que por meio de dispositivos como a política em análise, naturalizam as fronteiras dos países e, conjuntamente, o migrante como "estrangeiro".

Como destacado, há insuficiências e ambiguidades contidas tanto na formulação do Acordo, contidos nos espaços institucionais do bloco, a destacar a RMI e FEM, quanto no texto do documento. Para além, sua operacionalização (que será um dos temas do seguinte capítulo) implica, para o migrante, ser enxergado sob a concepção de "estrangeiro" que o Brasil carrega. Seja nas instituições designadas a receber esta população, na convivência com outras legislações que apontam em direções opostas e mais securitárias, e a introjeção social do "pensamento de Estado", que cotidianamente impulsiona uma relação confusa entre "nacionais" e "estrangeiros".

#### **4 - O DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE REGULAÇÃO E CONTROLE NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS.**

As migrações internacionais tiveram papel fundamental na formação territorial do Brasil. Trata-se de um fenômeno constante tanto na ocupação do vasto espaço brasileiro, como em sua utilização para mão de obra dos diversos ciclos econômicos pelos quais o país atravessou. Tal importância, a da imigração, segundo Oliveira (2015), pode ser dimensionada quando destacada que a presença estrangeira no início do século XX, em 1900, compunha aproximadamente 6% da população brasileira, fruto de políticas de incentivo à vinda dessa população pelo Estado. Porém, à seguir as décadas subsequentes, nota-se uma queda acentuada nos distintos fluxos migratórios em direção ao país. O conturbado cenário político mundial, sobretudo europeu, local de origem de grande parte dos grupos de imigrantes deste período foi um fator. Conjuntamente a este, houve o desenvolvimento e maior relevância de políticas migratórias cada vez mais restritas, edificadas a partir de 1920, mas com maior peso a partir da década de 1930.

Pode-se considerar, como afirma OIM (2009) e Oliveira (2015; 2015a), que do ponto de vista das dinâmicas demográficas relacionadas à migração internacional, o período entre as décadas de 1930 à 1970 foi de pouca relevância quantitativa, ainda que contingentes populacionais adentrassem o território brasileiro. Entretanto, como será apresentado mais adiante, se do ponto de vista das entradas e saídas o fluxo perde vigor, neste período se dá o desenvolvimento de grande parte dos mecanismos na regulação dos fluxos internacionais. Assim, se consolida aos poucos, o tratamento sobre a migração internacional cada vez mais centralizado a partir da visão de Estado. Deste modo, distante de ser considerado um recorte temporal de pouca relevância para a dinâmica migratória, Koifman (2012) e Menezes (2013) mostram que as elaborações e práticas normativas deste início do séc. XX são fundamentais para a compreensão de desdobramentos posteriores, sobretudo nas formas de controle da população estrangeira.

Por outro lado, ao analisar a migração sul-americana, grupo destacado no estudo, percebe-se sua pouca influência no quadro migratório brasileiro até

a década de 1980. Tanto a definição de desejáveis quanto indesejáveis desta trajetória, portanto, não possuía como alvo imigrantes intra-continentais, especialmente pela pouca presença no país. Este cenário somente irá se alterar no final dos anos 1980 e início dos 1990.

Em um momento marcado pela grande emigração de brasileiros em direção a países Europeus, Japão e EUA, os grandes fluxos migratórios para o Brasil eram aqueles provindos de países vizinhos (OIM, 2009; BAENINGER, 2012; OLIVEIRA, 2015). É certo inferir que, na década de 1950, como apontam Xavier (2012); Silva (2012) havia registros de estudantes bolivianos no Brasil, impulsionados por políticas de intercâmbio entre os países. Mas foi a partir de 1990, em um contexto de crises políticas e econômicas, conjuntamente com a reestruturação produtiva do capital que atingiu o continente, que a migração sul-americana passa a representar uma dinâmica populacional intensa no país (PATARRA e BAENINGER, 2004, PATARRA, 2005; BAENINGER, 2012).

Após décadas de menor vigor dos fluxos internacionais em território brasileiro, foram exatamente os sul-americanos que reavivaram boa parte das questões e debates sobre o tema. Atrelado a este aspecto, tal dinâmica populacional passa a conviver com políticas migratórias muito restritivas, sobretudo o Estatuto do Estrangeiro, que será mais debatido posteriormente. Tal fato marcou boa parte desta imigração sob o rótulo da irregularidade jurídica e precariedade em sua inserção territorial.

Como aponta a OIM (2009), já no final da década de 1980 alguns fluxos advindos de países vizinhos começam a ganhar relevância, mas é sobretudo a partir do início dos anos 1990 que este grupo passa a se tornar majoritário, com destaque aos paraguaios (muitos contabilizados como migração de retorno no início) e bolivianos, com um contingente de aproximadamente 20 mil pessoas. A localização destes se consolidou, em sua maioria, nos grandes centros urbanos. Os bolivianos com destaque para Região Metropolitana de São Paulo (42%) e Rio de Janeiro (6%), assim como localidades fronteiriças, como Baixo Pantanal (conjunto de municípios situada na planície do Pantanal do Centro-Oeste brasileiro) e Guajará-Mirim, cidade fronteiriça do estado de Rondônia (7%). E, no caso dos paraguaios, que contabilizavam aproximadamente 22.000 migrantes nesta época, observava-se

maior dispersão territorial, mas com maior expressão na faixa de fronteira do Brasil, mais especificamente nos estados de Mato Grosso do Sul (22%) e Paraná (29%), sendo este último o maior recebedor deste fluxo, tanto na faixa de fronteira, tendo a cidade de Foz do Iguaçu como destino deste fluxo, como também Curitiba<sup>63</sup>, capital do estado.

Desta maneira, a migração internacional intra-continental passa a constituir a história da imigração no Brasil, com grupos provindos não somente da Bolívia e Paraguai, mas de todo o continente e de maneira crescente, como ressaltam (Patarra e Baeninger, 2004; Patarra, 2005; OIM, 2009; Baeninger, 2012; Oliveira 2015). Neste sentido, se o Brasil teve papel secundário na elaboração do Acordo sobre Residência do Mercosul, especialmente quando comparado à Argentina, tal fato não se justifica pela pouca ou inexpressiva presença de sul-americanos em seu contexto socioespacial. Tampouco se remete a este fluxo a construção de políticas migratórias no país para conter ou selecionar migrantes, tendo em vista que o Estatuto do Estrangeiro, política em vigor neste momento, já estava em vigência no período em que esta dinâmica migratória se intensifica.

Sob o ponto de vista da postura do Estado brasileiro com relação às migrações internacionais, acredita-se não estar em períodos mais recentes a elaboração dos restritos dispositivos de segurança que atingem os fluxos migratórios atuais, inclusive os de sul-americanos. Considera-se que a formação do pensamento de Estado para a migração no Brasil, aos poucos insere por meio de variados mecanismos a serem aprofundados a seguir, uma concepção de diferenciação entre migração qualificada, almejada e privilegiada, em detrimento de outros grupos a serem evitados e contidos. Tal fato, sob nosso ponto de vista, irá compor um conjunto de dispositivos que

---

<sup>63</sup> Duas ressalvas a serem feitas: os dados do Censo do IGBE, utilizados por meio dos estudos de autores citados, podem apresentar distorções e subestimar a presença destes grupos. Como apontado, a marca da irregularidade nestes fluxos fez com que muitos não fossem captados pelo Censo, sobretudo por não se sentirem seguros à fornecer informações pessoais. E o segundo ponto, a apresentação aqui, neste ponto do estudo com base nos dados do Censo de 2000, busca evidenciar a consolidação dessa imigração sul-americana no Brasil e algumas características gerais. Não é objetivo do trabalho avançar em direção a um perfil geral desta imigração para o país até os dias atuais. A intenção é apontar a sua intensidade e presença marcante, para em momento posterior compreender sobre como o desenvolvimento dos mecanismos de controle e seleção que foram sendo desenvolvidos no país, atingiram este contingente populacional e, mais além, influenciaram tanto na elaboração do Acordo do Mercosul, como em sua real efetividade prática no Brasil.

possui relação próxima a estigmas territoriais carregados por migrantes sul-americanos e materializados em relações socioespaciais na escala do lugar e situações do cotidiano.

A breve trajetória dos principais constitutivos de algumas políticas migratórias brasileiras a serem apresentadas, busca privilegiar o desenvolvimento dos arranjos de segurança destas políticas. Almeja identificar pontualmente, como parte de suas concepções, arranjos normativos e institucionais e outros elementos apresentados, estão fortemente presentes no território e, para além, possuem influência na vigência de outras normativas atuais, como o Acordo sobre residência do Mercosul. Portanto, não se trata de uma revisita exaustiva por todos os aspectos da legislação brasileira sobre migração internacional. Destaca-se a reconstrução de uma trajetória que, distante de ser marcada por rupturas, ao longo da história carrega distintas reconfigurações, mas com a permanência e evolução do tratamento da migração internacional por meio do aspecto da segurança.

#### 4.1 - AS ORIGENS DOS MECANISMOS PARA A REGULAÇÃO DA MOBILIDADE POPULACIONAL INTERNACIONAL NO BRASIL: UM OLHAR A PARTIR DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS.

O controle, identificação e seleção de imigrantes não é fenômeno recente no Brasil, e tampouco restrito à longevidade temporal do Mercosul. Como destacado no capítulo anterior, houve diversos ciclos de medidas por vezes mais abertas ou mais restritivas no contexto sul-americano. Apenas para retomar algumas das características, sobretudo por estarem relacionadas à história das políticas de imigração no Brasil, Domenech (2015) destaca variados dispositivos de controle e seleção em âmbito continental atrelado a fatores étnicos, raciais, políticos em um primeiro momento e, posteriormente, durante os regimes militares, restrições mais gerais que atingiam todos os grupos migratórios. Um contexto, portanto, que ao contrário de marcar uma distância entre o Brasil e os países vizinhos, os relacionam enquanto concepções de políticas voltadas à circulação de imigrantes na América do Sul.

Entretanto, ainda que haja muitas aproximações entre os Estados sul-americanos, há elementos específicos pelos quais a trajetória do controle sobre os fluxos migratórios no Brasil se baseou. Ressalta-se o período do Estado Novo (1937-1945), como um contexto que pode ser considerado ponto de inflexão na criação e avanço dos dispositivos que objetivam a regulação da migração internacional. Porém, ainda que o destaque seja concedido a este recorte temporal, cabe apontar práticas e normativas anteriores, de modo a situar algumas peculiaridades, mas, sobretudo, elaborações normativas inéditas, influentes até os dias atuais.

A partir de uma contextualização socioespacial da época, Menezes (2013); Oliveira (2015a); Claro (2015) oferecem elementos cruciais que demonstram a trajetória histórica do controle migratório no país. Diante de uma postura de relativa abertura<sup>64</sup> que marca o séc. XIX até aproximadamente o primeiro quarto do XX, um longo caminho marcado por oscilações foi percorrido. Oliveira (2015a) destaca os anos que antecedem a república, como decisivos para definir os três pilares de elaboração de políticas migratórias no país até então: necessidade econômica (muito ligada à economia cafeeira e busca por mão de obra), caráter eugênico (especialmente ligada ao branqueamento da raça no país) e fortalecimento nacional (com os primeiros mecanismos que apontavam uma virada mais atenta ao controle e seleção de migrantes).

Neste sentido, Menezes (2013) aponta que nesta época, a migração branca era enxergada como estágio necessário para se chegar ao progresso, via os migrantes europeus provindos de países mais avançados industrialmente. Havia políticas de atração e oferta de terras, com uma imigração caracterizada enquanto política de Estado. Por outro lado, conjuntamente a este fator, à medida que a migração acontecia e a trama socioespacial se desenvolvia, o tema passa aos poucos, por um desencantamento ao compor também o cenário policial. Deste modo, o fenômeno passa a ser visto sob desconfiança no país, ao relacionar-se casos

---

<sup>64</sup> Recorda-se que desde o ponto de vista de Sayad (1998;2000) e Domenech (2015), toda abertura via política migratória proposta pelo Estado possui restrições e impedimentos. Assim, ainda que tenha havido mais ou menos benevolência à presença de migrantes no Brasil, acredita-se sempre em períodos de relativa abertura. Ou como destaca Haesbaert (2009), expansão territorial.



de violência urbana e "desordem social" à chegada ou aumento dos grupos migratórios no Brasil.<sup>65</sup>

O combate e definição aos migrantes "indesejáveis", passa a ser, desde então, tema recorrente no quadro normativo para a migração no país, a destacar o dispositivo mais relevante do ponto de vista da segurança sobre o tema à época: a expulsão. Ainda marcada por lacunas e relativa abertura nas formulações jurídicas para regulação migratória<sup>66</sup>, a constituição do Brasil república, gera a prerrogativa de expulsão do migrante perigoso à ordem pública ou nocivos aos interesses da república (CLARO, 2015).

Passa-se, a classificar e conter os "indesejáveis" em dois sentidos gerais, como afirma Menezes (2013): *a priori* com impedimentos a entrada. E *a posteriori*, com a expulsão do migrante já no Brasil. Os principais alvos destas políticas, sobretudo no primeiro quarto do século XX eram os anarquistas das grandes cidades brasileiras, migrantes com antecedentes criminais e grupos sequelados dos combates da primeira guerra mundial, ou seja, mutilados, aleijados, cegos, assim como loucos, mendigos, mulheres dispostas à prática da prostituição ou pessoas com mais de 60 anos.

Cristaliza-se, portanto, de modo permanente e por meio da definição dos fluxos e grupos a serem recusados no país, o desenho normativo que instituía o uso instrumental do migrante. Definia-se explicitamente úteis e inúteis, e os que não representassem risco ao arranjo político do Estado brasileiro e aqueles que se mantivessem dóceis politicamente, a ponto de não perturbar a "tranquilidade social"<sup>67</sup> eram bem vindos.

---

<sup>65</sup> Parte desta questão se deve às nacionalidades majoritárias no país, especialmente portugueses, espanhóis e italianos, definidos como atrasados quando comparados a outras raças européias.

<sup>66</sup> Um ponto relevante que corrobora com essa relativa abertura é destacado por Claro (2015), ao ressaltar que em 1890 exclui-se a necessidade do passaporte para entrada no Brasil em tempos de paz, sendo esse pré-requisito retomado apenas na década de 1920.

<sup>67</sup> Obviamente que pode-se identificar o uso instrumental dos migrantes em períodos anteriores, como mostra Oliveira (2015a) nas ações de Dom João VI para ocupação e civilização do território brasileiro e, posteriormente, na tentativa frustrada das "companhias de civilização" após a instituição da lei de terras em 1850. Porém, enquanto objetivo constitutivo da concepção de Estado brasileiro, organizado politicamente e através de um conjunto de normas juridicamente definidas, pode-se afirmar que o período da primeira constituição da república, inaugurou o início de uma virada no tratamento à migração, tendo como afirmação o componente da soberania.

Os primeiros anos de república marcaram, do ponto de vista do controle migratório, o início de práticas políticas que anunciavam dois aspectos importantes, e que guiarão parte das normativas formuladas em períodos subsequentes: i) o já mencionado endurecimento, ainda que relativo, na seleção de migrantes por meio do Estado. ii) a tensão social entre nacionais e estrangeiros. Neste segundo ponto, a tensão social, Menezes (2013) ressalta a relação promovida por oficiais de polícia à época entre o aumento dos crimes e "desordem" urbana, com a chegada dos imigrantes, especialmente nas regiões portuárias do país e com mais destaque para sua capital, o Rio de Janeiro.

De necessário estágio ao desenvolvimento social e racial, a imigração de europeus, de fato, como aponta Menezes (2013) irá despontar como uma questão muito debatida pelas contradições que o cotidiano urbano traria, sobretudo na conexão à violência. Porém, não se pode deixar de apontar que, apesar das polêmicas que acompanhavam o tema, tratava-se em grande medida (não exclusivamente), de uma insatisfação advinda da "desordem" e violência urbana em sentido mais amplo.

Não recaía somente aos estrangeiros a responsabilidade pela tensão ou problemas sociais (ainda que, como já debatido, essa associação foi muito destacada), mas havia uma generalização com relação aos grupos urbanos "indesejáveis", como: mendigos, prostitutas, vagabundos, gatunos, ladrões, pederastas, anarquistas, etc., que compunham um conjunto de práticas não aceitas ou confrontadas socialmente, fossem estas praticadas por imigrantes (passíveis de expulsão) ou nacionais (MENEZES, 2013). Em outras palavras, havia indícios de olhares desconfiados com relação à presença dos migrantes no Brasil, uma tendência já exposta em vincular os estrangeiros à possibilidade de ameaças à segurança. No entanto, tal fato ainda não se refletia de maneira ampla no arranjo normativo do país.

Ao apresentar uma análise que corrobora com esse ponto de vista, Claro (2015) mostra quantitativamente as formulações jurídicas de distintos níveis hierárquicos, nos diversos períodos históricos do Brasil. Afirma a autora, que no século XIX foram elaboradas 06 normas ao todo, no século XX estas somaram 149 e em poucos anos do século XXI, até o ano de 2014, haviam sido oficializadas 132 normas. Dois pontos chamam a atenção: primeiro a

diferença entre a quantidade de formulações no séc. XIX e os demais. E, um ponto a ser debatido mais adiante, a elevada jurisdição do tema no séc. XXI.

De modo a sublinhar o caminho no sentido do controle migratório no Brasil, um ponto fundamental se centra em parte do séc. XX. Ainda que tenham sido ao todo 149 normas elaboradas neste século, Claro (2015) mostra que a primeira metade responde por aproximadamente 28% do total das normas, mas com maioria absoluta entre as décadas de 1930 e 1940. Das 40 normas da primeira metade do século XX, a década de 1930 promoveu 16, ao passo que, na década seguinte, foram promulgadas 22 normativas. De modo a complementar tais dados, Koifman (2012) ressalta que grande concentração das normas elaboradas se deram no curto espaço de dois anos, 1938 e 1939. Deste modo, foi no governo de Getúlio Vargas durante o Estado Novo, em que se avançou significativamente na criação de dispositivos de segurança, justificando-se, portanto, uma consideração mais aprofundada a alguns eventos da época.

Como ensina Koifman (2012), durante o Estado Novo o fenômeno migratório passa a ser observado e regido cada vez mais pelo Ministério da Justiça. O principal argumento para seu quase total monopólio das questões ligadas à migração, centrava-se na incapacidade de administração sobre o fenômeno por parte dos outros ministérios, sobretudo os Ministérios de Relações Exteriores (MRE)<sup>68</sup> e Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Aos poucos, com o passar dos anos de governo, o tema passa a ser cada vez mais será conduzido dentro da perspectiva da segurança nacional.

Desde a constituinte de 1934, anos antes do recorte político do Estado Novo, mas já com o Presidente Getúlio Vargas no comando do país, pode-se considerar o fim do período de "livre circulação" ou abertura relativa de imigrantes no Brasil. A partir desta fase, passa-se a instituir certas condições de entrada, cotas migratórias e especificações detalhadas à grupos de imigrantes "indesejáveis", como por exemplo os japoneses e judeus (KOIFMAN, 2012). Tal postura, se tornaria, desde então, somente mais minuciosa e rigorosa, além de inserida dentro de uma tendência em curso no

---

<sup>68</sup> Cabe destacar que ainda ficou à cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE) a concessão de vistos para estrangeiros.

continente sul-americano, como apresentado por Domenech (2015), em que os critérios de seleção seriam específicos (mas não exclusivos) para determinados grupos, a partir da definição de critérios étnicos, raciais e nacionais.

Com avanços nesta postura, como aponta Koifman (2012) a partir de 1938 passa a ser construído no país um vasto aparato legislativo composto por grande quantidade de decretos, que organizaria de maneira detalhada o controle sobre a imigração, tanto para os que adentrassem o Brasil, como também para os migrantes já residentes.

Sendo assim, aos poucos são inseridos tanto elementos materiais de controle como também se desenvolve uma racionalidade política e social, ancorada em uma diferenciação mais latente entre nacionais e estrangeiros. Conjuntamente a estes mecanismos, são criados e refinados alguns dispositivos de segurança que começam a ser introduzidos com o objetivo de controlar a população estrangeira de uma maneira mais eficaz. Em outras palavras, compreende-se, para este trabalho, este momento da história como aquele que fortalece de maneira mais explícita os elementos do "pensamento de Estado" (Sayad, 1998 e 2000) e da Biopolítica (Foucault, 2009; 2010; 2011).<sup>69</sup>

Uma das principais alterações efetuadas durante o Estado Novo foi o tratamento policial que a migração internacional passou a receber no Brasil. Não somente o Ministério da Justiça passa a comandar as ações relacionadas ao tema, como entra em vigor, em 1939 via o decreto-lei 3010/38 o Serviço de Registro de Estrangeiros (SRE)<sup>70</sup>. Seu objetivo principal era a centralização de informações e documentos que orientassem a polícia sobre a situação jurídica de determinados estrangeiros. Tal tarefa era operacionalizada à época entre as polícias do Distrito Federal e dos estados brasileiros (KOIFMAN, 2012).

Deste momento em diante, os estrangeiros estavam obrigados a reportarem sua situação documental em diversas ocasiões, como na alteração

---

<sup>69</sup> Isso não implica em um modelo estático e definido para a gestão da migração internacional no Brasil, nem tampouco uma ruptura imediata com elementos do passado. No entanto, a partir deste período histórico, o eixo central e condutor das políticas migratórias no Brasil terão como horizonte o componente da segurança.

<sup>70</sup> Existente atualmente sob o nome Sistema Nacional de Cadastramento de Estrangeiros (SINCARE), departamento da Polícia Federal ligado ao Ministério da Justiça.

do *status* de vistos, mudança de endereço e emprego, chegada e saída do Brasil, entre outros. Passa também a ser obrigatória, a identificação juntos aos órgãos competentes, neste caso, a polícia. Como mostra Koifman (2012), se instituiu com essa prática, dois componentes que serão articulados de modo a tornarem-se indissociáveis: identificação e fiscalização. A principal finalidade destas medidas não estava somente no controle e seleção de estrangeiros, mas, sobretudo, na criação de um vasto levantamento estatístico baseado nos cadastros de estrangeiros domiciliados ou residentes no país. Em suma, o (SRE) possuía como objetivo gerar dados, para que melhor se conhecesse a população estrangeira que chegava ou já residente no país.<sup>71</sup>

Definidos os principais agentes de regulação da imigração, refinam-se os parâmetros de seleção propostos no período do Estado Novo, e principalmente, na separação do que se configuraria o migrante desejável do indesejável. Koifman (2012) aponta que por meio dos decretos 406/38 e 3010/38, em termos gerais são apontados 3 critérios: i) apuração das qualidades pessoais dos estrangeiros e de seu grau de adaptação ao país; ii) as suas habilidades profissionais; iii) a verificação da capacidade de transferência de capital para o Brasil ou de emprego útil à economia brasileira.

À despeito das dificuldades em se aplicar parte destes critérios, sobretudo os que dizem respeito ao grau de adaptação do estrangeiro ao país, ressalta-se um elemento chave na interface da geração de políticas migratórias e condição de aceitação do migrante: o componente do trabalho. Cabe recordar que quando Sayad (1998; 2000) reconstitui os imperativos do "pensamento de Estado", o trabalho está, juntamente à neutralidade política, como base constitutiva para a criação da figura instrumental do estrangeiro a ser utilizada em favor do país de imigração. Tal condição, a do trabalhador, será a porta aberta à excepcionalidade da presença do imigrante, que será tolerada a partir da avaliação de habilidades profissionais e capacidade de prestação de serviços ao país e, conseqüentemente, aos nacionais que o recebem.

---

<sup>71</sup>Koifman (2012) também ressalta que junto ao SRE é criada a Carteira de Identidade para estrangeiros, atualmente em vigor como: Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) e a Delegacia Especializada para Estrangeiros (DEE), já extinta.

A possibilidade de entrada no Brasil, assim como a de permanência, estava fortemente atrelada ao proveito estritamente econômico, em um contexto histórico marcado por forte apologia nacionalista centralizado na figura do Presidente Getúlio Vargas. Em outras palavras, deste recorte temporal em diante, a imigração no país não seria mais descolada do componente da segurança nacional. Tais fatos conduzem à uma perspectiva de maior ou menor benevolência do Estado em relação à imigração tanto no Brasil, quanto na América do Sul, mas que distante de marcarem rupturas retratam distintas reconfigurações na combinação controle e segurança.

Sobressaem-se, mecanismos importantes gerados durante o Estado Novo, que enrijeceram e detalharam o controle sobre a migração até então de forma inédita no país. Diante destas ações, reforça-se que não somente a política do Estado brasileiro frente à migração se altera, mas também a postura social aos poucos se modifica. Desde o século XIX havia desconfianças dos nacionais em relação aos estrangeiros, que se aprofundam à medida em que o reforço ao viés nacionalista se amplia. A postura imediata pós este período, em um breve recorte democrático da história brasileira reflete este ponto de vista. Em 1946, na nova constituição do Brasil emerge uma nova expressão que demonstra o quão cristalizada e madura estava a concepção nacional no país: "interesse nacional".

Claro (2015) capta de modo valioso esta sutil alteração, e destaca que esta foi a primeira vez que estas palavras foram explicitamente inseridas em uma norma jurídica em território nacional, para conferir discricionariedade ao Estado brasileiro na seleção e controle dos migrantes internacionais. Anteriormente, afirma Claro (2015), a caracterização era feita por meio de definições, como: admissíveis, úteis, assimiláveis, indesejáveis, etc. A alteração confere à administração pública uma margem de ação mais livre, em que a menção mais generalizada por meio desta expressão permite que à qualquer momento, desde que dentro dos limites legais, se atue sobre grupos que representem risco à ordem pública. Também articula a migração não enquanto ameaça absoluta, fenômeno a ser contido em sua totalidade, ao contrário, privilegia-se grupos e fluxos de interesse nacional. Assim, aqueles que de alguma forma pudessem contribuir para o crescimento (sobretudo

econômico) do país, seguindo as normativas jurídicas estipuladas e não representassem algum tipo de ameaça à ordem social, poderiam adentrar e permanecer no Brasil.

Deste modo, se consolida definitivamente<sup>72</sup> a concepção que permite a edificação e avanços nos arranjos políticos e sociais para o controle e regulação da migração internacional no Brasil: a segurança. Para deixar mais evidente o ponto de vista defendido, destacam-se os mecanismos de: expulsão do estrangeiro, tratamento policial conferido ao fenômeno, incremento do emaranhado jurídico-normativo, vigilância e regulação de governo por meio de dados estatísticos, instrumentalização da figura do migrante, identificação e fiscalização como único processo e a cristalização da razão nacional enquanto soberana e legítima social e politicamente para decidir sobre entradas, saídas e condições de permanência.

Obviamente os períodos destacados apresentam outras várias características quando tomado o tema da imigração para análise. Mas a busca neste estudo, se concentra em identificar elementos que problematizem aparentes rupturas no sentido de aceitação do migrante encontradas no país atualmente. Enxerga-se com desconfiança a "abertura" proporcionada nos anos 2000 à migração no continente sul-americano, dado o histórico de oscilações nas concepções sobre o fenômeno, como aprofundado no capítulo anterior. E do mesmo modo procede-se para uma análise centrada na escala do Estado brasileiro, em que parte da atenção está em captar possíveis distinções ou similaridades com o contexto vivido no continente, mas, sobretudo, atestar a manutenção de práticas políticas que representam o ponto de vista de períodos de intensos combates aos fluxos migratórios. Práticas e elaborações restritivas voltadas à segurança, e que servem de pilares para o tratamento das questões ligadas à migração nos dias atuais no país.

---

<sup>72</sup> Consolidação aqui, não significa arranjo final e definitivo, mas a formação de um sólido conjunto de mecanismos que impulsionam novas formas de relação e concepção sobre a migração internacional.

## 4.2 - A MATERIALIZAÇÃO DO PENSAMENTO DE ESTADO E DA GOVERNABILIDADE MIGRATÓRIA POR MEIO DA SEGURANÇA NA ATUALIDADE.

Apresentado parte do arranjo normativo brasileiro, em que o componente da segurança foi proposto e desenvolvido para a migração internacional, sobretudo ao ressaltar as heranças para os períodos posteriores, destaca-se a existência de alguns mecanismos vigentes atualmente. Neste sentido, se reforça o ponto de vista que combina os dispositivos de segurança elaborados ao longo da história migratória brasileira, evidenciando distintas configurações e novas incorporações. Apesar de já em 1969, durante o período ditatorial militar no Brasil haver leis e decretos relacionados à preocupação com a soberania nacional, como aponta Claro (2015), foi com a elaboração do Estatuto do Estrangeiro em 1980 que a postura do Estado frente ao fenômeno migratório se conformou.

A nova lei proposta nesta época, carrega explicitamente o componente do interesse nacional, previsto em normativas para a migração desde a década de 1940, mas avança ao declarar em seu Art. 2º que a lei:

"atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional." (Estatuto do Estrangeiro, 1980)

O campo da segurança passa, desde então, a contar com mais um incremento: a prioritária preocupação com a "segurança nacional" em estreita relação com a mirada sobre o migrante enquanto ameaça potencial. Passa-se ao estágio máximo da desconfiança com relação à presença estrangeira no Brasil. Se destacam não somente o controle da entrada, mas também os obstáculos e proibições com relação à participação em organizações sociais, sindicais ou qualquer participação de natureza política no país. A migração internacional no país passa a ser objeto de uma busca pela "qualidade" do migrante, sobretudo do ponto de vista profissional e técnico, em detrimento da "quantidade". Um ponto importante na referência ao migrante enquanto mão de obra, se centra na criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) vinculado



ao Ministério do Trabalho e Emprego, que ficaria responsável, dentre outros, por coordenar e orientar as políticas de imigração.<sup>73</sup>

Atualmente, destaca-se o importante papel desempenhado pelo CNlg, tanto ao flexibilizar em partes o Estatuto do Migrante ao longo do tempo, assim como ser o espaço institucional que reúne diversos ministérios, centrais sindicais, confederação de empregadores e sociedade civil<sup>74</sup>, como ressalta Machado (2016). Também a criação do Observatório das Migrações (OBMigra) em 2014, junto ao MTE, vem potencializando maior promoção de estudos e dados sobre a migração, especialmente no tocante à inserção do migrante no mercado de trabalho, cartilhas de apoio e orientação aos migrantes.

Porém, cabe apontar que o conselho, em algumas de suas ações e objetivos, desempenha um papel central na sobreposição que se faz entre migrante e mão de obra, com privilégio àquela qualificada.<sup>75</sup> Certamente, como já destacado, esta posição de seleção dos grupos migratórios tendo como parâmetro a qualificação profissional não é inédita. Mas o que se aponta é o enraizamento, indissociabilidade e até mesmo a fundição que aos poucos no Brasil se faz entre as categorias de migrante e trabalho.

Outra instituição cujo papel é imprescindível para o funcionamento e articulação entre segurança e migração internacional é a Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça brasileiro. Recai sobre este órgão a função de recebimento do estrangeiro em território brasileiro, a emissão de notificações relacionadas à deportação ou expulsão, pagamento de taxas, e

---

<sup>73</sup> Algumas alterações foram feitas com relação à seus objetivos originais e composição do Conselho com referência nas leis: Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003 no que tange sua organização, e Decreto nº.840, de 22 de junho de 1993 referente à suas atribuições.

<sup>74</sup> Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e abastecimento (MAPA), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Turismo (MTur), Central dos Trabalhadores e Trabalhadores do Brasil (CTB), Centra Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação do Comércio de bens, serviços e comércio (CNC), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), Sociedade Brasileira para progresso da ciência (SBPC).

<sup>75</sup> Algumas das atribuições do CNlg são: Efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; Estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos. (Decreto nº 840, 1993)

também o local em que a apresentação de documentos, para qualquer solicitação relacionada à permanência ou mudança de *status* no visto seja feita. Mantém-se, portanto, de maneira conjunta e no mesmo objeto territorial, identificação e fiscalização, ou seja, a permanência do olhar policial sobre o fenômeno migratório<sup>76</sup>.

Do ponto de vista dos avanços históricos relacionados à migração e segurança no Brasil, a Polícia Federal possui um dos papéis mais representativos. Elemento potencialmente importante, quando combinado com vários dispositivos, na definição da condição socioespacial do migrante no país em dois sentidos: i) ao deixar explícito já na chegada, a vigilância policial, ou seja, que a conduta a ser tomada, quando ilegal ou irregular, terá uma abordagem investigativa e punitiva. ii) as constantes lembranças ao migrante sobre sua potencial condição provisória, à medida que deva atender variados requisitos para continuar vivendo no país. Esta vulnerabilidade é reforçada na necessidade de reapresentação de documentos, requerimentos para estadia prolongada ou permanente e a convivência com a incerteza de ser ou não contemplado com o que se requer.

Assim relatam os migrantes entrevistados, suas experiências na PF:

"Ah é así. Quando você chega naquele espaço que é para os estrangeiros, é um espaço de bastante tensão. Porque os funcionários no são bons." (Yago, 2016)

"...tem que lidar com o preconceito do funcionário. Se você não sabe falar bem o português, você fica...não sei, meio perdido, sabe? Existe digamos así, um receio mesmo dos funcionários, ou é pela lógica do Estado, não sei, de impedir que o migrante não se torne residente permanente". (Yago, 2016)

"É muito ruim, porque lá, en cualquiera otro país que fui, é com a Direccion de Migração. O trato também não é muito bom. Mas aqui você vai na polícia, eles não estão preparados para esta questão de integração cultural, para dar as boas vindas para você, informação..." (Florenia, 2016)

"Em um primeiro momento para mi fue muito chocante! Pelo trato, a questão do tempo, a questão da informação, que eles não tem um trato cordial. Você não fala a língua, você chega en un país e não fala a língua, então você tenta se expressar e as pessoas dizem: "Ih fala

---

<sup>76</sup> Não será analisada neste estudo, por ainda estar em fase de regulamentação e futura implementação, a nova lei migratória brasileira Nº 13.445, de 24 de maio de 2017. No entanto, cabe destacar que apesar de se basear na perspectiva dos direitos humanos, um ponto polêmico (contraditório?) contido em seu texto é o tema do controle e fiscalização das entradas e saídas em território nacional. Assim diz a lei em seu Art. 38: "As funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira serão realizadas pela Polícia Federal nos pontos de entrada e de saída do território nacional".

direito! Eu não entendi. Não é assim. Procure você! Vai no site!" (Florença, 2016)

Ainda com todas as provações superadas e exigidas pela Polícia Federal, o Estatuto do Estrangeiro, conjuntamente à ação da Polícia Federal, garantem a manutenção instrumental do imigrante, incorporando-se empiricamente ao que Sayad (1998; 2000) definiu como o "pensamento de Estado". De modo a ilustrar este cenário, ressalta-se a impotência que o "Acordo sobre Residência do Mercosul" demonstrou frente ao complexo arranjo normativo em um caso emblemático.

Em abril do ano de 2016, diante do conturbado cenário político brasileiro no qual a então presidente Dilma Rousseff passava por um processo de impeachment, vários protestos à favor e contra seu impedimento ocorreram. Diante deste momento efervescente, a Federação Nacional dos Polícias Federais (FENAPEF) declarou por meio de nota:

"A Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF vem à público informar sobre a proibição legal da participação de estrangeiros em manifestações políticas no Brasil, diante das notícias veiculadas na imprensa sobre a entrada de estrangeiros vindos da Venezuela, Peru, da Argentina e do Paraguai, com o fim de protestar contra o Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, no próximo domingo, 17."(fenapef.org.br)

Alguns trechos da declaração chamam a atenção: um deles atenta à impossibilidade, sob qualquer hipótese da participação de estrangeiros em atos políticos no país, independente de sua condição jurídica, sob pena de detenção e expulsão. Ilustra-se a condição permanentemente provisória do estrangeiro, como afirma Sayad (1998, 2000), pois os mecanismos de expulsão não pressupõem exceções, sobretudo ao se basear na perturbação da ordem política ou social em território brasileiro<sup>77</sup>.

O migrante é submetido, deste modo, à uma "precarização territorial" como conceitua Haesbaert (2014), especialmente por não se oferecer a ele

---

<sup>77</sup> A participação política ou direito de associação passam a ser contemplados, ao menos sob o ponto de vista normativo, na nova lei migratória a ser implementada. O Art. 3, que versa sobre os princípios e garantias, apresenta no item XIII a possibilidade de "diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadão do migrante". No Art. 4 que reitera princípios constitucionais e igualdade, destacam-se dois itens: I "direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos" e VII "direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos".

qualquer possibilidade de exercício político sobre seu território, neste caso, o local que se vive. Como afirma um dos migrantes entrevistados:

"Eu diria así, (é concedido) o direito de permanecer. O migrante estudante. Não sei para o migrante geral, mas para o migrante estudante, ele não pode participar de manifestações, não pode fazer uma opinião, desde o ponto de vista político (é) censurado. Você como migrante tem que ser neutral com os assuntos problemáticos do Estado."<sup>78</sup>(Yago, 2016)

A relação entre o componente espacial e sua vivência são parcialmente descoladas das múltiplas relações escalares no tempo e espaço, assim como de suas consequentes (des)construções territoriais. Em outras palavras, em nome da razão nacional e do obstruído olhar filtrado pelo pensamento de Estado, não se concebe o óbvio: que a migração internacional é parte constitutiva dos territórios.

Por outro lado, chamam a atenção as nacionalidades mencionadas na nota emitida pela Polícia Federal. A menção é exclusiva a países da América do Sul, cobertos, com exceção da Venezuela, pelo Acordo sobre Residência do Mercosul. Atualmente no país, convivem diversas normativas, que perante as variadas dinâmicas migratórias das quais o Brasil está envolvido e da dificuldade em resolvê-las pelo Estatuto do Estrangeiro, acabam sendo elaboradas em função de demandas específicas. Entretanto, se destaca que a discricionariedade do Estado a partir deste vasto emaranhado legislativo se amplia, ao passo que também se contradiz.

Autores como Reis (2011), Culpi (2015) e Claro (2015), apontam que as insuficiências do Estatuto do Estrangeiro explicam parcialmente tais elaborações. Há uma dimensão internacional que não pode ser ignorada, sobretudo a partir dos anos 2000, em que o Brasil insere o tema das migrações internacionais como instrumento de política externa. Há busca por protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais à medida que o tema se torna importante e controverso (REIS, 2011).

No entanto, se a postura internacional do Brasil se apresenta em um sentido, sua organização interna caminha em outra direção. Cabe recordar um irrevogável pilar do Estado Nacional, para compreender essa aparente

---

<sup>78</sup> Nota-se, pela nota da FENAPEF a ser analisada, que não é uma questão exclusiva ao migrante estudante.

estranha relação entre normativas. Traduzido por meio da expressão "interesse nacional", as possibilidades de atuação e representação política no cenário mundial se ampliam, ao possuir variados dispositivos de ação dispostos ao sabor dos contextos sociopolíticos em que se está inserido. A flexibilidade legislativa carrega elasticidade para atuar em diversas conjunturas sociais, econômicas e internacionais, ainda que tal fato evidencie "incompatibilidades" na prática. É uma postura de Estado que, quando pensado em sua relação com a migração internacional, potencializa a associação entre governabilidade e manutenção de sua soberania (WALTERS, 2015).

Para o emblemático caso apresentado, enxerga-se como diante de um agitado momento social e político, acionou-se o dispositivo mais restritivo, o Estatuto do Estrangeiro. Consequentemente, evidencia séria limitação no Acordo sobre Residência do Mercosul, em especial na ausência de garantias políticas aos migrantes, como destacado no capítulo anterior. Trata-se de uma possibilidade de entrar, sair, circular e permanecer livremente no país de imigração, desde que isso não se transfigure "ameaça" à soberania, uma liberdade que pode ser rompida quando não consentida pelo país de recepção.

Assim define o presidente da FENAPEF na mesma nota:

"Vivemos no Brasil um momento de crise política interna, mas não devemos abrir mão da nossa soberania. Estrangeiros entrando no País com o objetivo de participar de manifestações políticas é uma ameaça ao Brasil, uma violação ao Estatuto do Estrangeiro e afronta às instituições de controle, como a Polícia Federal", afirma Luis Boudens, Presidente da FENAPEF. (fenapef.org.br)

Para além do componente da soberania, destacam-se as conexões entre as práticas de controle para a migração no país e a biopolítica. Serve de auxílio conceber a circulação pelo território, como risco ou ameaça a ser contida ou evitada. Cabe recordar que como ressalta Foucault (2009), o processo de normalização dos fenômenos populacionais, está diretamente relacionado à categorias de identificação e fiscalização para, definição de quais grupos representam perigo e risco, para a partir de uma disparada ou descontrole, declarar-se o estado de crise.

Para o evento analisado é importante explicitar que Foucault (2009), como já debatido anteriormente, não elenca passagem escalonada entre as

categorias da normalização, tampouco a crise ou ameaça latente implica em expressivo aumento quantitativo, mas também qualitativo. Diante do sensível contexto político e social a ameaça advém de poucos casos, mas já suficientes para alertar com relação à soberania do país. Este fato indica que a migração internacional no Brasil, ao longo de sua trajetória carregou desconfianças a ponto de serem desenvolvidos cada vez mais dispositivos de segurança e controle sobre essa população, e que o ponto de vista de ameaça não cessou desde então, mas suavizou-se sob o ponto de vista de um fenômeno controlado e normalizado.

Entretanto, ao menor sinal de "desordenamento", como observado, recorre-se a mecanismos restritivos. Como aponta Haesbaert (2014) o discurso da crise ou ameaça pode servir para a (in) ação, pelo alarmismo do risco à segurança que carrega. Nesta situação, a rápida mobilização da Polícia Federal, amparada pelo Estatuto do Estrangeiro se deu em direção ao recrudescimento no controle, conjuntamente à definição dos grupos a serem combatidos, todos advindos de países sul-americanos. Desconfia-se que essa lembrança específica, tenha servido para alerta geral aos imigrantes ou estrangeiros que adentravam o Brasil. Contribui para tal ponto de vista, o mal estar gerado pelas relações e posturas políticas de muitos países sul-americanos, tidos como aliados ao questionado governo ainda em vigor no país.

Sayad (1998; 2000) já destacava que o imigrante, desde o ponto de vista do pensamento de Estado emerge para a sociedade de imigração a partir de sua chegada, no momento que se torna uma questão a ser equacionada. Mas cabe destacar, que o próprio autor aponta que esse deslocamento não traz o imigrante por si, virgem territorialmente, mas concebido também por uma trajetória espacialmente construída desde o seu país de origem, membro de um Estado Nacional. Em outras palavras, nota-se o enquadramento dos grupos migratórios por local de origem, representantes de símbolos e estigmas territoriais, como define Haesbaert (2014)<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> O "estigma territorial" como define Haesbaert (2014) não se limita ao Estado Nacional, mas às distintas formas e conteúdos que o território possui.

Aqui atrelado ao componente das restrições socioespaciais no tecido social cotidiano, tais estigmas se traduzem empiricamente das seguintes maneiras, como destacam Florencia e Yago respectivamente:

"Muito! E ainda pior para mi que sou do Paraguai. A primeira questão: todo mundo só conhece Cidade de Leste. Então você fala: "Eu sou do Paraguai". Falam: "Mas você é paraguaia original, né?" Então falando destas questões que tem a ver com as coisas ilegais de lá. Então a questão que eles falam do Paraguai, só de uma cidade, que é Cidade de Leste, que tem a ver com o comércio, e a maioria do comércio son de pessoas do Brasil. Então a questão que eu brigo sempre com as pessoas: "Não! você conhece Cidade del Leste, você não conhecer o Paraguai!" Paraguai é muito maior! Paraguai é outra coisa". (Florencia, 2016)

"Uma outra coisa, pelo menos em meu país é aquela coisa: "Ah, eu assisti o filme de Pablo Escobar..."(chateação em silêncio). (Yago, 2016)

Interessante sublinhar que a declaração e postura da Polícia Federal, frente aos migrantes sul-americanos no evento destacado, está vinculada à concepção socioespacial que se obtém sobre o Estado Nacional de origem destes fluxos. Há direta relação entre a figura do imigrante como veículo de desta cultura nacional, neste caso a ser cerceada não somente enquanto indivíduo, mas a partir do imaginário gerado do local de onde é provindo<sup>80</sup>.

Com base nessa trajetória de restrições normativas para a migração internacional, e o fortalecimento de uma concepção ancorada na segurança pelo Estado, compreende-se de maneira complexa as distintas políticas e posturas migratórias no país. Mais especificamente para o Acordo do Mercosul, considera-se que os avanços trazidos por essa política, não podem ser descolados da tradição restritiva brasileira frente aos fluxos migratórios, e tampouco da convivência atual com normativas como o Estatuto do Estrangeiro.

Este contato impõe impedimentos não somente à livre circulação migratória no Brasil, mas reforça e apresenta que há limites na vivência

---

<sup>80</sup> A figura do imigrante definido pela imagem que se possui do Estado de origem não é fato novo, tampouco recente. Como apontado, Sayad (1998;2000) com atenção à migração argelina para a França destacava o fato. Silva (2010) em seu estudo de mulheres brasileiras migrantes para a Espanha também. Recentes práticas restritivas do governo Donald Trump, presidente norte americano, frente a grupos específicos de determinados países. A necessidade ou não de vistos de entrada para estrangeiros de determinados Estados Nacionais em viagens internacionais. E situações de cotidiano, como será aprofundado mais adiante no trabalho, com migrantes sul-americanos no Brasil.

socioespacial dos imigrantes, distantes de serem solucionados exclusivamente por instrumentos jurídicos. A visão de Estado capilarizada socialmente e com profundas raízes históricas, distorce outras possibilidades de relação com a migração internacional.

Deste ponto de vista, nota-se uma ambivalência na regularização migratória. i) trata-se de um processo muito relevante para a condição socioespacial dos migrantes que circulam, vivem e constroem territórios, por representar a possibilidade de "expansão territorial" como define Hasebaert (2014). ii) por outro lado potencializa o controle, identificação, fiscalização e conhecimento, sobretudo estatístico, sobre a população estrangeira. Como indica Domenech::

Es decir, por más que la regularización migratoria se aleje de las convencionales medidas represivas, es posible entenderla como un mecanismo de control y vigilancia estatales para regular la inmigración en general y la construida como "ilegal" en particular. (Domenech, 2013, p. 10)<sup>81</sup>.

Ao relemburar a principal concepção do paradigma da "governabilidade migratória" debatido em capítulo anterior, ressalta-se a busca por uma migração "regular", "ordenada" e "previsível", como a desejada para beneficiar, sobretudo os Estados envolvidos no fluxo. Por outro lado, combate-se a "migração irregular" ao associá-la a fenômenos que representam ameaças globais, como: tráfico de pessoas, de armas, de drogas e o terrorismo. Potencializa-se neste sentido, a criminalização e combate das estratégias de deslocamentos migratórios, sobretudo por meio de redes sociais, mas que efetivamente pouca relação possuem com traficantes e outras atividades criminais.

Emergem assim, outras maneiras de criminalizar e regular a migração, especialmente àquelas que escapam à identificação e controle. Para o Brasil, vale ressaltar, não se trata de uma novidade, mas uma reconfiguração deste combate aos indesejáveis considerados como ameaça. Koifman (2012) mostra essa que esta estreita relação existe há tempos, desde 1938, período em que

---

<sup>81</sup> Para tal o autor se baseia, dentre outros aspectos, na declaração de um oficial da Direção Geral de Migrações da Argentina, que declara: "las migraciones internacionales son como el agua. Dado que no se las puede detener, es necesario encauzarlas" Domenech, 2013, p. 10.



se inicia com mais contundência identificação e fiscalização, com a criação e centralização do controle migratório no SRE e MJNI. O autor afirma:

"Os estrangeiros já residentes e em situação irregular - ou que haviam entrado no Brasil em trânsito, como turista, a negócios ou em uma das demais formas de visto temporário e não haviam saído dentro do prazo - foram "convidados" a se regularizar. Os funcionários defendiam o princípio lógico de que era necessário regularizar a permanência de todos os estrangeiros no país, pois, além de identificar, poderiam melhor controlá-los e, se necessário - e possível - expulsá-los" (Koifman, 2012, p. 166)

Dois importantes aspectos podem ser debatido da citação acima: i) a criação do SRE surge tendo como um dos objetivos, o refinamento do controle sobre os estrangeiros que adentravam o Brasil, isto é, um de seus princípios fundadores foi o maior controle. ii) a associação entre regularização e melhor controle dos migrantes não é restrito ao paradigma da "governabilidade migratória". Assim é possível compreender, que a regularização permitida no Acordo do Mercosul além de não ser prática inédita no país, está distante de representar o enfrentamento à razão nacional e de soberania dos Estados. Obviamente transformam-se os discursos, amplia-se a complexidade, especialmente por ser uma normativa que atende vários países do continente. Mas permite de modo eficaz o conhecimento e maior controle sobre fluxos migratórios, reconhecidos por sua irregularidade jurídica.

Deste modo, concebe-se as distintas políticas migratórias e/ou normativas em vigor no Brasil, não sob o olhar simples da contradição, mas carregada também de complementaridades. Tal arranjo potencializa a discricionariedade e monopolização dos meios legítimos de controle da mobilidade populacional do Estado. Estes dispositivos estão inseridos dentro de uma racionalidade biopolítica e de gestão da população, preceitos que combinam elementos jurídicos, disciplinares e do biopoder, em um complexo arranjo que se materializa no território de diferentes formas, mas tendo como horizonte de ação a segurança.

Sendo assim, destaca-se que a matriz regulatória para a migração internacional no Brasil, possui variações temporais e concepções variadas, mas que em última instância carregam marcas restritivas no trato com a migração. Para além, há uma sobreposição complexa de atores, instituições e

agentes, que possuem influência importante na formulação de concepções contemporâneas sobre a migração, atuantes sob diversas formas e conteúdos no território brasileiro. Entretanto, apesar da elevada jurisdição sobre o tema, marcada pela quantidade crescente de normativas sobre o tema recentemente, compreende-se estar na representação do Estado Nacional e sua íntima relação com o componente da segurança, o conteúdo socioespacial das relações no território vividas cotidianamente com e pelos migrantes.

## **5 - A MIGRAÇÃO SUL-AMERICANA PARA O ESTADO DO PARANÁ: UM PANORAMA POR MEIO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO VIA ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL.**

Historicamente o estado do Paraná viu-se envolvido com as migrações internacionais. Políticas de colonização por parte do Estado brasileiro e, posteriormente, um recrutamento à mão de obra migrante para alguns ciclos econômicos importantes como o café, colocam os fluxos migratórios como circulação relevante para a constituição do território paranaense. Santos e Fernandes (2014) destacam que a partir da metade do século XIX, uma migração provinda em grande parte do continente europeu a migração passou a se estabelecer no estado, que em 1950 já contava com 100.955 estrangeiros.

Atualmente, segundo o Censo de 2010 são aproximadamente 50.000 mil migrantes que vivem no Paraná. O estado se destaca como o que mais possui população estrangeira na Região Sul, e uma das Unidades da Federação (UF) mais procuradas por migrantes no Brasil. Para além dos dados censitários, o Paraná se destaca também nos dados que contabiliza os processos para aquisição do Registro Nacional do Estrangeiro (RNE) em sua primeira modalidade, a de vistos temporários, com o total de 12.476 entre 2009 e 2014. É a terceira UF no país, perdendo apenas para Rio de Janeiro e São Paulo. E quarta em concessão de vistos permanentes, com 14.461 entre 2009 e 2014, atrás também do Rio Grande do Sul nesta modalidade de visto. (SINCRE, 2014).<sup>82</sup>

Com relação à emissão de carteiras de trabalho, ao total, segundo os dados da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), foram emitidas 8425 carteiras para estrangeiros no estado do Paraná, sétimo colocado nacionalmente. Porém, cabe mencionar que dois estados destacados neste quesito, Acre e Amazonas, primeiro e sexto respectivamente em emissão de

---

<sup>82</sup> Os dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Estrangeiros (SINCRE), estão disponíveis nos relatórios anuais do Observatório das Migrações e nos microdados disponíveis no website: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/component/k2/itemlist/category/51>. Acesso em 15/03/2017. Neste último, os microdados, estão contidos os dados referentes aos anos de 2000 à 2014. Para o estudo, o recorte temporal de 2009-2014, segue o início do funcionamento do Acordo sobre Residência do Mercosul.

carteiras são portas de entrada para a migração recente no Brasil, assim boa parte destes imigrantes se distribuem para outras localidades brasileiras.

Ao tomar como referência os dados fornecidos pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) para o ano de 2014 (dado mais atual disponível neste quesito), o Paraná destaca-se como a segunda Unidade da Federação que mais absorveu mão de obra migrante, contabilizando 6.348 trabalhadores e atrás apenas do estado de Santa Catarina, com um total de 8.623 migrantes (CAGED, 2014).

Chamam a atenção dois pontos relevantes observados por meio dos dados. i) a relevância que possui o estado do Paraná ao analisar os fluxos migratórios recentes para o Brasil, figurando entre as principais Unidades da Federação em vários quesitos. ii) e especificamente com relação aos números atinentes à admissão no trabalho formal, a dinâmica econômica do estado com grande capacidade de absorção da mão de obra migrante.

Entretanto, há aspectos fundamentais de se mencionar, como a nacionalidade da grande maioria destes admitidos. Estes são compostos em sua maioria absoluta por haitianos, com 4.183 trabalhadores e seguidos por paraguaios, com 509 admissões (CAGED, 2014). Tal fato alerta para um impulso na entrada no mercado de trabalho formal pelos migrantes provindos do Haiti, tamanha a dimensão deste fluxo no estado. Por outro lado, emergem inquietações a serem exploradas mais adiante, como a pouca representatividade de nacionalidades sul-americanas<sup>83</sup>.

O Paraná representa, portanto, um importante estado para a análise e compreensão dos fluxos migratórios contemporâneos, recebedor de diversas nacionalidades. Tal heterogeneidade é relevante de ser pontuada, tendo em vista que o estudo proposto é uma delimitação restrita à migração sul-americana, com mais destaque aos países que compõe parte do Mercosul, não o retrato migratório geral no estado que é muito mais amplo. Em outras palavras, ainda que os sul-americanos sejam presença marcante no estado, há que se considerar outras frentes de análise não contempladas pelo trabalho.

---

<sup>83</sup> Obviamente se relativiza em parte essa diferença, pois a tendência é que a migração do Haiti, recente e numerosa no estado, tenha dados de admissão recentes maiores, posto que os outros fluxos migratórios estabelecidos no Paraná podem já estar admitidos e inseridos no trabalho formal.

Ao retomar os dados do Censo de 2010, apresenta-se as nacionalidade mais representativas, quantitativamente, no Paraná.

TABELA 1 - PAÍSES DE ORIGEM DOS IMIGRANTES NO PARANÁ 2010<sup>84</sup>

Nacionalidade	Estrangeiro	Naturalizado	Total
<b>Paraguai</b>	7518	8352	15870
<b>Japão</b>	3194	3041	6235
<b>Argentina</b>	2309	904	3213
<b>Líbano</b>	1897	859	2756
<b>Alemanha</b>	945	827	1772
<b>China</b>	1203	558	1761
<b>Espanha</b>	1161	567	1728
<b>Itália</b>	1065	556	1621
<b>Estados Unidos</b>	847	426	1273
<b>Chile</b>	802	141	943
<b>Peru</b>	404	305	709
<b>Polônia</b>	248	422	670

FONTE: IBGE - CENSO DEMOGRÁFICO, 2010. ARQUIVO MICRODADOS. ADAPTADO PELO AUTOR.

Primeiramente chama a atenção a presença de paraguaios, seguido de japoneses, argentinos e libaneses. Com relação aos migrantes provindos do Paraguai, trata-se de uma migração em parte de retorno, como mostram Patarra e Baeninger (2004); Patarra (2005); OIM (2009). Mas também uma migração relacionada a uma dinâmica de fronteira, com destaque para Foz do Iguaçu, mas com relevância em boa parte da faixa fronteira do estado, como ressaltam Matos et.al. (2008); Moura e Cardozo (2010); Vior (2014). Como reforço a essa afirmação sobre a presença na faixa de fronteira, com destaque para Foz do Iguaçu, do total de 3606 de processos para vistos temporários do Acordo Mercosul pelos paraguaios, 59% foram requeridos por residentes da principal cidade fronteira do estado (SINCRE, 2014).

A força dessa migração nesta zona territorial de fronteira também é evidenciada pelos dados de admissão no mercado de trabalho, em que tanto o Paraná, quanto Foz do Iguaçu são as localidades que mais absorveram mão de obra paraguaia em 2014, se tomado como referência todo o país, com 509

<sup>84</sup> Ainda que haja importantes debates a serem feitos para os distintos fluxos migratórios no estado, a partir deste ponto, será dada atenção aos elementos relacionados à migração sul-americana no estado.

admissões para o estado e 198 na cidade fronteiriça, respectivamente. (CAGED, 2014). Ainda com base nas admissões, dos 10 municípios brasileiros que mais admitiram migrantes provindos deste país em 2014, cinco estão localizados no Paraná e quatro na faixa de fronteira (CAGED, 2014)<sup>85</sup>.

Por outro lado, os argentinos, grupo mais representativo da América do Sul no estado após os paraguaios, apresentam em parte, características distintas. Algumas se aproximam à dos migrantes paraguaios, mas outras são mais específicas à essa população argentina. A tomar como base os dados do SINCRE (2014), sobre o início do processo de regularização no Brasil por meio do Acordo sobre Residência do Mercosul, observa-se algumas dinâmicas importantes. De um total de 473 concessões temporárias entre o ano de 2009 e 2014, ao todo os migrantes argentinos residentes em Curitiba foram responsáveis por 214 (45% aproximadamente). Posteriormente, 95 pessoas dessa nacionalidade requereram a residência temporária nos municípios fronteiriços de Barracão e Santo Antônio do Oeste (20% em números aproximados), extremo ocidente do estado. E com menor expressão, 45 pedidos foram processados nos municípios de Londrina e Maringá (9% do total).

Nota-se, por meio dos dados, que uma intensa migração fronteiriça de argentinos acontece nos municípios de Barracão e Santo Antônio do Oeste, lindeiros à Argentina. Para além, ressalta-se que do total de 95 solicitações de visto temporário nestas localidades, 90 foram feitas entre 2013 e 2014. Vior (2014) aponta que a migração argentina em Barracão está fundamentada em algumas atividades ilícitas (ainda que não defina quais), e destaca que aproximadamente 40% dos migrantes neste município não estão regularizados, o que reflete uma dinâmica intensa e crescente. Porém, ainda que seja um fluxo significativo, não se aprofundará nestas relações específicas, sendo ponto aberto para novos estudos.

Uma necessária atenção também se deve aos migrantes colombianos. Signatário do Acordo Mercosul a partir de 2012, desde então houve um aumento significativo nos processos de regularização por meio desta

---

<sup>85</sup> Em ordem decrescente: Foz do Iguaçu, Medianeira, Matelândia, Cascavel e Curitiba. Apenas a capital paranaense não pertence à faixa de fronteira.

normativa, assim como uma lógica de localização menos inserida na faixa de fronteira, sobretudo quando comparada a paraguaios e argentinos. Do total de 463 solicitações, cerca de 56% foram feitas em Curitiba, 23% nas cidades de Londrina e Maringá e apenas 8% em Foz do Iguaçu.

Por meio dos três maiores fluxos de migrantes sul-americanos para o estado, ao menos do ponto de vista dos processos de regularização do Acordo Mercosul, Paraguaios, Argentinos e Colombianos respectivamente, nota-se algumas localidades e características específicas, mas que podem ser compreendidos por dois processos gerais: fluxos em direção a áreas com elevado grau de urbanização no Paraná; e/ou uma dinâmica ligada aos espaços fronteiriços.

Santos e Fernandes (2014), destacam que 91% da migração em direção ao Paraná estão em áreas urbanas, e com mais força em municípios com elevado grau de urbanização. Tais espaços urbanos, representam locais privilegiados do ponto de vista de serviços, oportunidades, distribuição de bens e recursos, valiosos para a população migratória. Destaca-se, portanto, que grande parte das características migratórias, se situa ou desloca-se em direção aos municípios mais urbanizados do estado.

Outro importante tema a ser debatido por meio dos dados do SINCRE é o avanço na possibilidade de regularização que o Acordo sobre Residência do Mercosul proporcionou. Obviamente, como já mostrado parcialmente, mas que também será ponto a ser aprofundado mais adiante, o funcionamento do processo de regularização por meio do Acordo possui obstáculos importantes de serem considerados, como o valor cobrado, a divulgação de seus benefícios, assim como a própria resistência de alguns migrantes a se regularizarem. No entanto, em geral, estes são fatores que não impossibilitam o acesso à essa normativa.

Deste modo, toma-se como base quase exclusiva, os dados de pedidos para residência temporária, o primeiro estágio de regularização por meio deste acordo. O principal motivo desta seleção se dá, porque não estão explícitos os caminhos de requerimento do visto permanente via os dados

disponibilizados pelo SINCRE<sup>86</sup>. Outra consideração é que para o estudo interessa mais compreender os avanços na entrada do processo de regularização, pois significa superação ou manutenção dos obstáculos de difusão deste caminho para a aquisição de documentos. Os dados permanentes somente serão utilizados como comparativo, para verificar em que medida a residência temporária se torna efetivamente permanente, ou se o estágio do visto permanente não é tão buscado pelos migrantes sul-americanos no Paraná.

Tomando como referência o ano de 2009, início da operacionalização do Acordo Mercosul, até 2014, último ano em que os dados estão disponíveis, apresenta-se o quadro a seguir:

TABELA 2 - PEDIDOS DE VISTO TEMPORÁRIO VIA ACORDO MERCOSUL NO ESTADO DO PARANÁ (2009 - 2014)

<b>Ano</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
<b>2009</b>	50	43	93
<b>2010</b>	135	133	268
<b>2011</b>	337	281	618
<b>2012</b>	566	460	1026
<b>2013</b>	940	621	1561
<b>2014</b>	1109	724	1833

FONTE: SISTEMA NACIONAL DE CADASTRAMENTO DE ESTRANGEIROS (SINCRE). ADAPTADO PELO AUTOR.

Como primeiro destaque, nota-se a evolução e aumento dos pedidos de visto ao longo deste período. Passa-se de 93 pedidos em 2009 para 1833 em 2014, um expressivo aumento de mais de 1800%, mas que já se faz mais contundente desde o ano de 2011. Percebe-se que à medida em que o Acordo permanece em vigor, há mais utilização e conhecimento desse direito por parte

<sup>86</sup> Os dados de pedido de residência permanente via Acordo sobre residência do Mercosul, acompanham o código de visto pelo artigo 5º da Constituição. Assim, não se tem clareza sobre quais critérios foram considerados. Outro ponto que gera dúvidas neste sentido é a lista de pedidos permanente com essa sigla já em 2009, ano em que se iniciou o funcionamento do Acordo. Seguindo seus critérios, os pedidos de regularização permanente somente poderiam surgir a partir de 2011, dois anos após o processo de visto temporário. Desta maneira, somente serão apresentados os dados sobre migração permanente, de modo a traçar panoramas gerais.



dos migrantes. Ainda que não haja estudos específicos centrados nesse processo de regularização específico, há um indicativo de um papel importante das redes sociais neste processo de divulgação, assim como em locais de atendimento ao migrante organizados pela sociedade civil. Isto é, ainda que esta política obtenha empecilhos e dificuldades, não se pode negar o avanço de seu alcance aos migrantes da América do Sul.

Outro ponto importante de salientar é a maioria masculina na busca pelo processo de regularização. De uma quantidade muito próxima de solicitações no ano de 2009 e 2010, essa diferença se torna mais expressiva ao passar dos anos, com o maior destaque para 2014 em que do total de 1818 solicitações, os homens foram responsáveis por aproximadamente 61%, frente à 39% de mulheres. Para esta diferença, destacam-se conversas informais de campo com agentes da sociedade civil que atuam no atendimento ao migrante, em que foi relatado diversas vezes a seleção que algumas famílias optam por fazer no processo de regularização de seus membros. Por conta dos altos custos do requerimento, prefere-se inicialmente a documentação do chefe de família, em grande parte homens, e somente depois dos outros membros, como mulheres ou filhos mais velhos, aptos para o trabalho que complemente a renda familiar.

Por outro lado, com relação à evolução dos pedidos de visto pelo Acordo do Mercosul quando analisado os dados para a documentação permanente, chama a atenção o inverso se comparado aos pedidos temporários. A tomar como ano de início 2011, são encontrados os mesmos padrões com relação à maioria de homens e mulheres, mas com uma baixa expressividade no total de pedidos. Em 2011 foram ao todo 178 pedidos e para o ano em que mais houve entrada neste processo, 2012, foram 290 solicitações, um baixo índice se comparado com os pedidos temporários. Para estes anos destacados, em 2011, 42% dos processos de visto permanente ocorreram em Foz do Iguaçu e 21% em Curitiba. Em 2012 foi mantido o mesmo padrão, com 43% para a cidade fronteiriça e 25% para a capital do estado. Chama a atenção, o fato do visto temporário, com aumento significativo ao passar dos anos, não se traduzir em passagem para a residência permanente.

Sendo assim, ainda que os dados para solicitações permanentes não apresentem consistência para um estudo mais aprofundado, indicam elementos importantes. O primeiro é que a maior parte dos vistos de permanência estão em uma cidade fronteiriça, em que a dinâmica de mobilidade entre um país e outro é mais acentuada, assim como o usufruto dos serviços nos dois lados da fronteira (MOURA e CARDOZO, 2010). Por outro lado, há uma especificidade à cidade de Foz do Iguaçu, pois como salientado anteriormente, existem fluxos migratórios importantes em outras áreas do estado, como os municípios de Barracão e Santo Antônio do Oeste, mas que não aparecem com destaque para a solicitação de permanência definitiva. Em outras palavras, há especificidades nas dinâmicas locais que não serão aprofundadas, mas que apontam para relações distintas no que tange a solicitação do visto de permanência no Brasil, tendo em vista as dissimetrias encontradas.

No critério da nacionalidade dos migrantes que solicitam o visto, destacam-se também aspectos importantes, como mostra o quadro a seguir:

TABELA 3 - PEDIDOS DE VISTO TEMPORÁRIO VIA ACORDO MERCOSUL NO PARANÁ POR NACIONALIDADES (2009 À 2014).

<b>Ano</b>	<b>Argentina</b>	<b>Bolívia</b>	<b>Chile</b>	<b>Colômbia</b>	<b>Equador</b>	<b>Paraguai</b>	<b>Peru</b>	<b>Uruguai</b>
<b>2009</b>	5	3	5	-	-	77	-	3
<b>2010</b>	20	4	16	-	-	216	-	12
<b>2011</b>	14	41	26	-	1	467	13	56
<b>2012</b>	50	45	55	46	-	694	92	44
<b>2013</b>	133	44	59	160	2	1061	75	27
<b>2014</b>	258	33	43	257	16	1091	102	33

FONTE: SISTEMA NACIONAL DE CADASTRAMENTO DE ESTRANGEIROS (SINCERE). ADAPTADO PELO AUTOR.

Ressalta-se uma característica anunciada em outros dados quantitativos apresentados: a maior presença de migrantes paraguaios no Paraná se traduz em mais pedidos de residência temporária. Nota-se um aumento substancial neste sentido já a partir de 2010. Ao todo, somados os anos, obtém-se o expressivo registro de 3606 solicitações em 5 anos, uma comprovação de que há grande utilização do Acordo Mercosul apesar de seus

obstáculos. Outro ponto relevante com relação aos paraguaios é o pouco aumento nos pedidos de visto entre 2013 e 2014, mas mantendo-se acima de mil requerimentos nestes anos, número elevado ao considerar a quantidade de migrantes no estado.

Outra nacionalidade ressaltada é a argentina, somando 480 pedidos de visto temporário. Diante da presença de migrantes provindos deste país no estado, trata-se de um número pouco expressivo, uma vez que, como já apontado, boa parte destes se situam em uma faixa fronteiriça muito específica do Paraná. Assim, o processo de regularização pelo Acordo Mercosul para os argentinos parece não obter grandes avanços, o que pode indicar um fluxo que se deslocou em períodos anteriores e obtiveram a documentação no país por outros mecanismos.

No entanto, os colombianos se sobressaem neste processo muito em função de uma característica peculiar. Historicamente, os migrantes deste país apresentam deslocamento de refugiados para vários países do continente, com destaque para Venezuela, como apontado no capítulo anterior pela OIM (2012). Porém, com a possibilidade de, a partir de 2012 iniciarem o processo de regularização por meio do Acordo Mercosul emergem dois aspectos: i) a propensão maior dos migrantes deste país a buscarem as instituições brasileiras para a obtenção dos documentos, em primeiro momento para o refúgio, mas sendo encaminhados para a obtenção no Acordo Mercosul.<sup>87</sup> ii) e um importante fluxo de migrantes deste país em direção ao Paraná, mas ainda com muito pouca visibilidade do ponto de vista de estudos relacionados à sua inserção no estado. Como foi mostrado no capítulo anterior em entrevista realizada com a assistente social da Pastoral do Migrante em 2012 na cidade de Curitiba, havia dúvidas por parte de migrantes, especialmente colombianos, sobre a possibilidade de regularização pelo Acordo Mercosul. Foi neste ano que o país assinou a normativa e, por meio dos dados de visto temporário, nota-se êxito no maior alcance e difusão entre os migrantes.

---

<sup>87</sup> Em conversas informais com agentes da sociedade civil que atendem migrantes, foi relatado o encaminhamento feito ao Acordo Mecosul, pois o processo de obtenção do refúgio além de mais burocrático, passa por um excesso de solicitações advindos de outras nacionalidades. Portanto, o encaminhamento feito via Acordo Mercosul para os colombianos, evita um incremento ainda maior nos pedidos para refúgio.

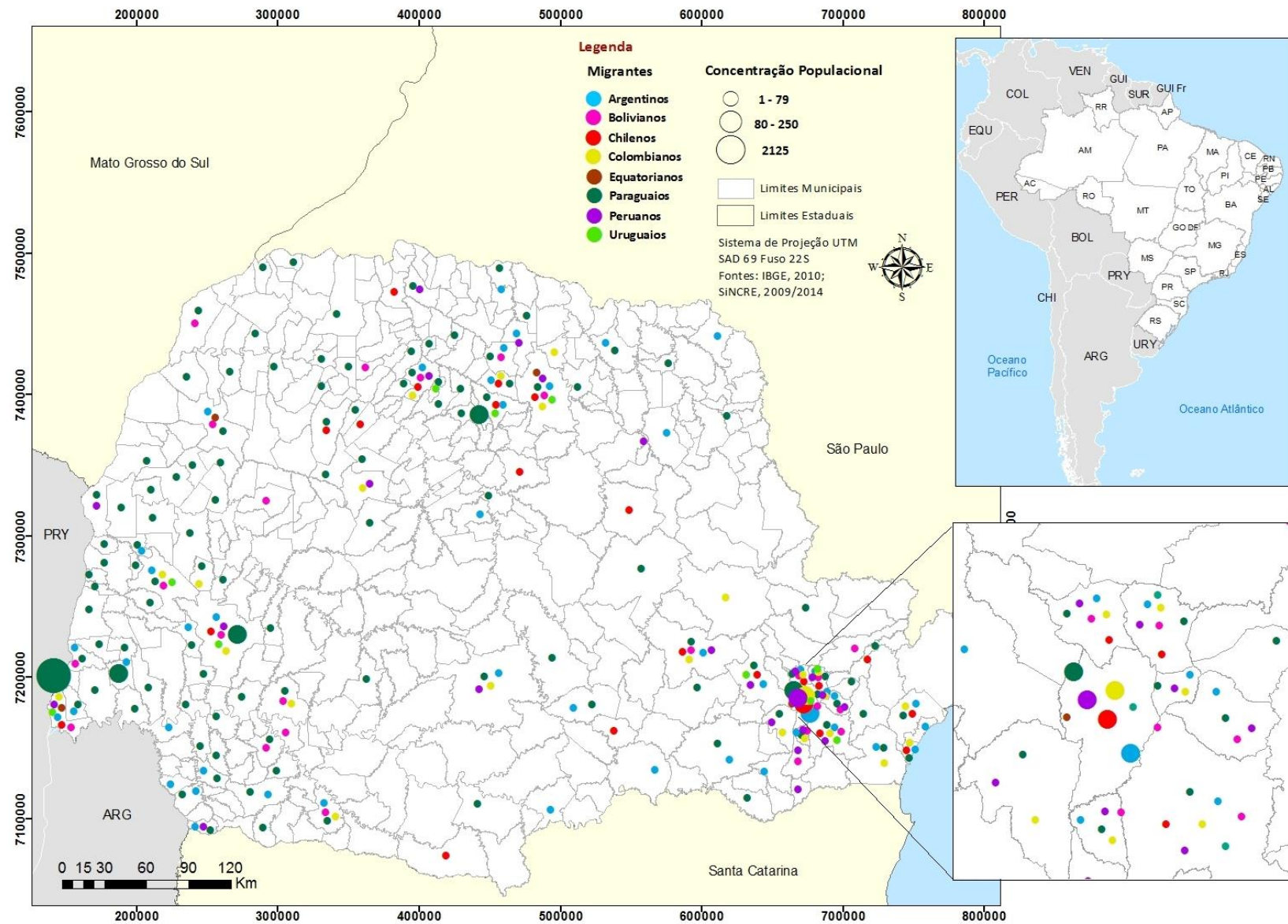
Por fim, as outras nacionalidades sul-americanas, apesar de fazerem uso do Acordo, retratam pouca expressividade quantitativa no Paraná. Cabe ressaltar também, a já muito estudada migração boliviana rumo à São Paulo, sobretudo para região metropolitana da capital. Para o estado do Paraná, trata-se de um deslocamento pouco representativo, com dados mais modestos do que praticamente todas as outras nacionalidades do continente<sup>88</sup>.

De modo a apresentar cartograficamente as características analisadas, segue abaixo uma imagem com a distribuição dos migrantes sul-americanos no estado do Paraná, com as diferentes nacionalidades e proporções no que se refere ao visto temporário do Acordo Mercosul.

---

<sup>88</sup> Atualmente há uma intensa dinâmica migratória provinda da Venezuela para o Brasil, com impactos sobretudo na fronteira de Roraima, norte do país. Entretanto, ainda não se sentiram os efeitos no estado do Paraná e, cabe ressaltar, a Venezuela não é signatária do Acordo sobre residência do Mercosul.

FIGURA 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS MIGRANTES SUL-AMERICANOS NO ESTADO DO PARANÁ POR NACIONALIDADE: PROCESSO TEMPORÁRIOS DE REGULARIZAÇÃO (2009 - 2014).



FONTES: IBGE, 2010 e SINCRE (2009-2014) ORGANIZADO POR: MARIANA ANDREOTTI.

O retrato da migração sul-americana no estado do Paraná por meio dos processos de regularização por meio do Acordo do Mercosul apresentam, como sintetizado no mapa acima, as seguintes características: grande parte dos processos corresponde a migrantes provindos do Paraguai, com aproximadamente 66,8%, seguido por argentinos, com 8,9% e colombianos, responsáveis por 8,5 %. Apesar do elevado avanço na obtenção da documentação por meio do Acordo Mercosul no Paraná, isso se deve em grande parte ao migrantes paraguaios, e em grande parte daqueles situados na faixa de fronteira do estado com destaque para Foz do Iguaçu.

Outro aspecto que chama a atenção é a pouca expressividade nos processos de regularização permanente via Acordo de residência do Mercosul. Este fator evidencia uma lacuna importante na dinâmica migratória sul-americana no estado sulino e que merece atenção em estudos futuros. São possibilidades que indicam não mais a falta de acesso ao processo de regularização, mas especificidades migratórias importantes de serem desvendadas, sobretudo por deixarem dúvidas acerca dos alcances da governabilidade migratória por meio da facilitação na obtenção de documentos.

A localização desses migrantes no estado segue, salvo exceções, um padrão que se constitui na faixa de fronteira, com destaque para Foz do Iguaçu, a capital do estado Curitiba e, o norte do Paraná, sobressaindo-se as cidades de Londrina e Maringá e seus municípios vizinhos. Há também uma presença importante de migrantes, com destaque para os paraguaios e uma pouca quantidade de bolivianos no noroeste do estado, na faixa de fronteira com o estado do Mato Grosso do Sul.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomar o Estado como ponto de partida para os estudos migratórios, não significa compreender a totalidade do fenômeno. Ao contrário, implica em reconhecer o arranjo territorial fundador da condição migrante, que segmenta nacionais/estrangeiros e delimita (ou almeja delimitar) a mobilidade/imobilidade no espaço internacional. Neste contexto, as políticas migratórias desempenham papel fundamental. Articuladas a diversos dispositivos de segurança territoriais, tais normativas reforçam a ação soberana dos Estados Nacionais na seleção, contenção, regulação, expulsão e definição das condições de vivência socioespacial dos migrantes.

Tal operacionalização e efetividade das políticas migratórias somente ganham significado e sentido, quando ancoradas em uma racionalidade estatal. É por meio da naturalização de suas fronteiras que se edificam estas políticas, assim como se capilariza no corpo social uma perspectiva de presença migratória não legítima e natural, mas legitimada e naturalizada, sobretudo pela sociedade de imigração. Trata-se da presença durável do imigrante, tolerada à medida que se evidencia sua funcionalidade em favor dos que o recebem. Uma benevolência temporária, construída fragilmente sob a condição e possibilidade de se desfazer, no instante em que seus custos sociais se sobreponham aos cálculos positivos previstos.

Reside, portanto, nesta razão de Estado a força das políticas migratórias, seja em suas forma-conteúdos mais abertas ou fechadas. Trata-se de instrumentos para a governabilidade de um estrato populacional cuja presença é incompreensível ou, no mínimo questionável, por estar em lugares que não os pertence "de direito" e "de fato". Sendo assim, estas políticas territoriais acompanham as tipologias de deslocamentos migratórios contemporâneos. Reconfiguram-se de modo a possibilitarem uma eficácia na regulação desta população, ao permitirem concomitantemente a mutilação política dos migrantes e sua consequente precarização territorial. Em outras palavras, dificultar a construção e exercício autônomo da territorialidade nos locais em que desempenham suas experiências e vivências socioespaciais.

Sob nosso ponto de vista, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul é uma normativa caracterizada por um modelo de gestão dos fluxos migratórios, construída a partir da consideração à complexidade dos movimentos migratórios atuais na América do Sul. Sob o discurso da livre circulação de pessoas no continente, tal política não rompe com o paradigma de Estado Nacional. Ao contrário, reforça as fronteiras estatais ao consolidar a soberania de cada país, para sua própria operacionalização do Acordo, a partir de seus respectivos arranjos institucionais para a migração. Sob esta perspectiva, condicionantes impostos à regularização, ausência de garantias políticas, a convivência com mecanismos restritivos internos dos Estados, abertura para ações de expulsão e inadmissão são evidências de que a livre circulação e residência proposta pelo Acordo, ainda é um horizonte distante.

Não obstante, compreende-se que o Acordo sobre Residência do Mercosul está inserido em um paradigma de gestão migratória global, conceituado como *migration management* ou *governabilidade migratória*. Sob o olhar deste modelo de governo, a migração internacional não seria um problema em si, desde que regular e ordenada, ou seja, circulação capaz de prover benefícios (especialmente econômicos) aos Estados pelos quais perpassam e se estabelecem. Emerge, deste modo, um governo sutil das migrações, uma nova construção de desejáveis e indesejáveis cuja a regularização e concessão de direitos parciais, são exaltadas como práticas inseridas em um discurso humanitário. No entanto, ao tomar o *migration management* como núcleo, ressalta-se a permanências das contradições originais da migração e, sobretudo, mantém-se intacta a figura do Estado enquanto soberano no controle destes fluxos populacionais.

Desde o ponto de vista da governabilidade migratória, a circulação populacional deve ser potencializada e a máxima regularização alcançada. Porém, distante de marcar uma ruptura com o pensamento de Estado ou inaugurar um novo período de abertura à circulação e residência migratória, tal modalidade de gestão da população migrante se enquadra em um paradigma mais amplo de governo, conceitualmente definido como Bipolítica.



Ao privilegiar a circulação dos fluxos populacionais, delineia-se uma regulação biopolítica da migração internacional de modo a potencializar a circulação considerada boa, e conter os "novos" indesejáveis. Para além, o tratamento estatístico da população para delimitar os parâmetros de vantagens e desvantagens, se coloca como instrumento do governo dos Estados, auxiliado por agências internacionais como a OIM. Diante deste modo de regulação quantitativa, se permite conhecer para melhor controlar a população imigrante, assim como para evitar ou dificultar a entrada e permanência de grupos classificados como ameaça.

Entretanto, ao interligar a prática efetiva desta governabilidade com os fenômenos cotidianos no espaço, destacam-se dois conceitos geográficos: escala geográfica e território. O primeiro, a escala geográfica, permite a compreensão inter e multi-escalar desta modalidade de gestão migratória, idealizada para possibilitar um regime global de controle desta população. Entende-se que a materialização do *migration management* se dá por/nos espaços cotidianos em diversas configurações, mas, sobretudo, a partir da articulação entre escalas geográficas. Por meio da compreensão de diferentes recortes espaciais é que emergem os variados arranjos de implantação da governabilidade migratória, assim como suas peculiaridades.

Neste sentido, torna-se fundamental à análise geográfica a concomitante utilização do conceito de território. Definido, entre outros aspectos, por e a partir das relações de poder e constituído pelo privilégio ao componente político, é pela mediação dessa faceta do componente espacial que se desvendam os embates e contradições na materialização das políticas migratórias. Desta maneira, compreende-se que a circulação é constitutiva de sua formação, seja na busca por possibilitá-la, selecioná-la ou contê-la. O movimento de população migrante na América do Sul impõem uma busca por novos arranjos políticos de regulação, distintos, porém, conectados àqueles construídos em períodos anteriores no continente.

Para a operacionalização destes arranjos normativos territoriais, e sua convivência entre regulamentações formuladas em diferentes momentos históricos, toma-se o território do Estado brasileiro como referência. Marcado por períodos de evolução restritiva e pela formação do pensamento de Estado,

o Brasil passa edificar com mais consistência seus recursos normativos para o campo migratório, a partir do final do séc. XIX, com o intuito de controlar e conter os fluxos que adentravam seu território nacional. Tal circulação, a de migrantes, aos poucos torna-se alvo de legislações e práticas sociais cada vez mais desconfiadas com relação à sua presença no país. Como marco deste momento, destaca-se o período Vargas, que apesar de não ter inaugurado a fase restritiva para a migração é reconhecido como ponto de inflexão no giro restritivo migratório, que desde então somente se endureceu ao longo da história brasileira.

Apesar do Acordo sobre Residência do Mercosul passar a compor esse cenário somente em 2009, ressalta-se sua relação com objetos e ações territoriais elaborados em outros períodos históricos. Sendo assim, tal normativa soma-se a um complexo arranjo normativo carregado de distintas e contraditórias concepções sobre o tema. No entanto, ao tomar eventos políticos empíricos e relatos de migrantes sul-americanos no país, revela-se que o contato entre os distintos instrumentos reguladores no país, apontam para a potencialização da discricionariedade do Estado com relação às migrações internacionais no Brasil. Mais além, à despeito das dificuldades e obstáculos vivenciados pelos migrantes seja no campo cultural, social e econômico, acredita-se residir na esfera política, portanto, territorial, a fragilidade da condição migratória, aspecto crucial não tensionado pelo Acordo do Mercosul.

Neste contexto, a escala geográfica do Paraná apresenta aspectos relevantes a serem considerados, sobretudo no traço do perfil dos migrantes que utilizaram o Acordo do Mercosul para regularização. Algumas deles são: localizações privilegiadas e de concentração migratória em dois recortes espaciais: i) nos municípios mais urbanizados do estado. ii) na delimitação de três núcleos: a faixa de fronteira com destaque para Foz do Iguaçu, a capital do estado Curitiba, e as cidades de Londrina e Maringá conjuntamente a alguns municípios vizinhos.

Outra constatação é que o Acordo de fato proporcionou um maior acesso à regularização dos migrantes ao passar dos anos. No entanto, os requerimentos para visto temporário não se convertem em permanentes, fato que intriga e encaminha novas possibilidades de estudo, tendo em vista que

não parece ser o desconhecimento da normativa o motivo primordial desta questão. Como consequência e, mais um elemento aberto para ser explorado futuramente, emerge o questionamento acerca da eficácia da governabilidade migratória desde o ponto de vista do Estado. Um dos pilares fundamentais para o funcionamento desta modalidade de gestão é a ampla regularização migratória. Mas ao analisar os dados, nota-se que identificar para conhecer e controlar estes fluxos, se apresenta como estratégia dotada de latentes limitações, tendo em vista a ruptura que há entre a regularização temporária e permanente. Desta maneira, emergem indícios de facetas migratórias difíceis de serem desvendadas e solucionadas pelos dados estatísticos, ou pela promoção do acesso à documentação, como almeja a governabilidade migratória.

A regularização parcial, coloca em debate outras questões mais amplas, como: quais os limites da governabilidade migratória na América do Sul? De fato o problema da indocumentação é crucial na precarização territorial dos migrantes no continente. Mas seriam propostas formuladas em outras escalas, como as que influenciam diretamente o Acordo sobre Residência do Mercosul a saída para o tratamento do tema migratório na América do Sul? Quais são efetivamente os papéis representados pelos agentes migratórios na edificação das políticas migratórias, em termos continentais e nacionais? A racionalidade biopolítica aplicada para a governabilidade migratória e intermediada pela razão de Estado, poderia solucionar ou provocar rupturas na profunda contradição que marca a relação Estado/Migração? Quais dinâmicas e tipologias migratórias escapam a este tipo de gestão da mobilidade humana no espaço internacional?

Ao que parece, tomar a biopolítica como referência teórico-metodológica para a compreensão das atuais políticas migratórias possui campo promissor. Obviamente esta abordagem não responderá à muitas inquietações na trajetória de pesquisa sobre o tema, dada sua já mencionada complexidade. Trata-se de um importante eixo teórico norteador, sobretudo por identificar especificidades no fenômeno migratório, e, concomitantemente não desarticulá-lo de uma perspectiva mais ampla. Avança-se, por meio da biopolítica, em uma consideração não isolada das políticas migratórias como

instrumento específico do controle de migrantes, mas articuladas à uma racionalidade ampla, fundada na relação governo/população. Para além, ganha relevância o componente espacial como produto e produtor da materialidade destas relações, tanto por intermédio da articulação de escalas, como no privilégio ao componente territorial, constituído em sua contigüidade, mas dinamizado pela circulação. Pode recair sobre esta possibilidade de abordagem territorial, a viabilidade de uma compreensão na elaboração e funcionamento das políticas migratórias contemporâneas no espaço, intermediada pela Geografia.

Por fim, no campo teórico destaca-se a importância de proposições teóricas e analíticas que questionem as políticas migratórias, sobretudo aquelas "novas" em aparência, mas dotadas de princípios fundadores que abordam a migração por meio da segurança. No campo empírico, acredita-se residir na dinamização territorial cotidiana, as possibilidades efetivas para o surgimento de outros caminhos. Conexões e aglutinações de atores em variadas escalas e contextos emergem aos poucos. Toma-se como referência para construção de políticas, não mais as matrizes que naturalizam a distinção entre nacionais e estrangeiros. São horizontes que edificam e possibilitam um espaço mais aberto, fundado nas relações socioespaciais e dissociada do olhar sobre o migrante como representante de uma minoria residual e indócil, como aponta a razão de Estado. Práticas que permitem a incorporação e reconhecimento da circulação migratória, como ponto de partida para novas constituições territoriais. Ações e construções, estas, que refletem e agem sobre o lugar e o mundo a partir dos migrantes e, sobretudo, com os migrantes. Trajetos tortuosos e preenchido de obstáculos, mas que anseiam um tempo-espaço em que estes não possuam outra definição e condição, além daquela que todos nós possuímos.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. O que é um dispositivo?. In. **Outra Travessia**. Santa Catarina, 2º semestre de 2005. p. 9 - 16.
- AGUIRRE, O; MERA, G; NEJAMKIS, L. Políticas Migratórias e Integración Regional: la libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. In. Novick, S. **Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa**. 1ª ed. Buenos Aires, Catalogos, 2010. p. 51-72.
- ARENDT, H. **Da violência**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1969] 2011.
- \_\_\_\_\_. **As origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia da Letras, 8ª reimp. [1949] 2009.
- BAENINGER, R. Notas acerca das Migrações Internacionais no século XXI. In. BAENINGER, R (Org). **Por dentro do estado de São Paulo: Migrações Internacionais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2013. p. 9-22.
- BORDAZAR, L. L. B. Migraciones en el âmbito del Mercosur, un impulso hacia el "modelo social de integración". El caso de Argentina. In. **Cadernos de Estudos Tempo Presente**, nº7., abril 2012.
- BOSWELL, C. Theorizing Migration Policy: is there a Third way? **IMR**. Vol. 41, nº1, 2007. p. 75-100.
- CASTRO, I. E. de. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. 4ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- CLARO, C. A. B. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. In. **Cadernos Obmiga**, v. 1, nº 1, 2015. p. 118-182.
- COSTA, L. C. da. Integração regional e as mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, M. R.; SILVA, V. R. da. **A política social do Mercosul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. pg. 61-98.
- CULPI, L. A. A evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. In. **Conjuntura Global**, vol. 4. nº 3, set/dez., 2015. p. 424-437.
- DOMENECH, E. La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de Argentina. In. **Revue européenne des migrations internationales**, vol. 23, nº1, 2007. p. 71-94.
- \_\_\_\_\_. "Las migraciones son como el agua": hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano": la gobernabilidad migratoria en Argentina. **Polis**, nº35, 2013
- \_\_\_\_\_. O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. In. **Deslocamentos/artigos**. vol.67, nº2. São Paulo, apr/jun., 2015.
- DUFOURMANTELLE, A e DERRIDÁ, J. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade**. 1ªed., São Paulo, Escuta. 2003
- DURAND, J. e LUSSI, C. **Metodologia e Teorias no estudo das Migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015
- FAIST, T. Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture. In: **Ethnic and Racial Studies**, n.23, v.2, 189-222, 2000.
- FERNANDÉZ CASANUEVA, C.G. Tan lejos y tan cerca: Involucramientos transnacionales de inmigrantes hondureños/as en la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas. **Migraciones internacionales**. v. 06. n. 04. p. 139 – 172. Jul./Dez. 2012.

GLICK - SCHILLER, N.; FOURON, G.E. Los terrenos de la sangre y la nación: los campos sociales transnacionales haitianos. In. PORTES, A. et. al. (Orgs.). **La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo**. 1ª ed. México, 2003. p. 193 – 231.

\_\_\_\_\_.; LEVITT, P. Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. **International Migration Review**. n.38, v.145, p. 595 – 629, 2004.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman. 2004.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. 2ª ed. São Paulo: Martins fontes,[1978] 2009.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da Sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**. 1ªed;São Paulo: Martins Fontes, 2008

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**. 42ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

Acesso em: 22/02/2017.

GREEN, N. L. Tempo e Estudo da Assimilação. In. **Antropolítica**. Niterói, nº25, 2º semestre, 2008. p. 23 - 47.

HAESBAERT, R. **Território alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002

\_\_\_\_\_. Dilemas de conceitos espaço-território e contenção territorial. In. SAQUET, M. A. e SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. pg. 95-120.

\_\_\_\_\_. Território, insegurança e risco em tempos de contenção social. In: FERREIRA, A. P. et. al. (Orgs.). **A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 537 - 557.

\_\_\_\_\_. **Viver no limite**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014

KOIFMAN, F. **Imigrante ideal: o ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012

MACHADO, I. J. R. de. Imobilizações da diferença e os fantasmas de controle: reflexão sobre a produção legislativa recente sobre os imigrantes no Brasil. GEDIEL, J. A. P. e GODOY, G. G.de. (org.) **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 209 - 230.

MACHADO, I. J. R. de. "Imobilizações da diferença e os fantasmas de controle: reflexões sobre a produção legislativa recente sobre os imigrantes no Brasil". In. . GEDIEL, J. A. P. e GODOY, G. G.de. (org.) **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 209 - 230.

MAGLIANO, M. J.; Clavijo, J. La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio. In. **Análisis Político**, nº71, Bogotá, enero-abril, 2011. p. 149-163.

MÁRMORA, L. Modelos de la gobernabilidad Migratoria: La perspectiva política en America del Sur. **Revista Intenacional de Mobilidade Humana (REHMU)**, Brasília, Ano XVIII, Nº 35, p. 71-92, jul./dez. 2010.

MASSEY, D. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MATOS, R.; et. al. Novas territorialidades e a mobilidade especial dos migrantes procedentes do Paraguai residentes no Brasil. **Anais do III Congresso da Associação Latino Americana de População**. 2010 Disponível em:

[http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS\\_PDF/ALAP\\_2008\\_FINAL\\_279.pdf](http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_279.pdf). Acesso em: 20/03/2017

MENEZES, L. M. Entre o ideal e o real: os discursos sobre a imigração no Brasil e o enfrentamento da "desordem" (1870 - 1930). Trabalho apresentado no Terceiro encontro do Grupo "Trabalho intelectual, pensamento e modernidade na América Latina, séculos XIX e XX", realizado no Rio de Janeiro, agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.labimi.com.br/artigos/1404254536.pdf>>

MERCOSUL. TRATADO DE ASSUNÇÃO. 26 de março de 1991. Disponível em:<[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria)>

Acesso em: 02/07/2016.

\_\_\_\_\_. ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS PARTE DO MERCOSUL. 6 de Dezembro de 2002. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria)>

Acesso em: 02/07/2016.

\_\_\_\_\_. FÓRUM ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO. website: <[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/portugues/index.html](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/index.html)>

Acesso em: 02/07/2016.

MODELO, V. O Mercosul importa. A política regional de mobilidade territorial. In. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, nº2, maio/agosto, 2015. p.571-595.

MOURA, R e CARDOZO, A, N. Aglomeração transfronteiriça: integração regional ou constituição de um enclave: In. FIRKOWSKI, O. L. (org.) **Transformações Territoriais: experiências e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 193-218.

NOVICK, S.; HENER, A.; DALLE, P. **El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a lastrayectorias de losinmigrantes**. Buenos Aires, 2005.

\_\_\_\_\_. Introducción. Migraciones, Políticas e Integración Regional: avances y desafíos. In: NOVICK, S. **Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa**. 1ª ed. Buenos Aires, Catalogos, 2010.

NOIRIEL, G. A imigração: o nascimento de um "problema" (1881 - 1883). In. **Antropolítica**. Niterói, nº 25, 2º semestre, 2008. p. 49 - 74.

Organização Internacional para as Migrações (OIM). **Perfil migratório brasileiro**. Genebra: OIM, 2009

\_\_\_\_\_. **Perfil Migratório da América do Sul**. Buenos Aires:OIM, 2012.

OLIVEIRA, M. O tema da Imigração na SociologiaClássica. In: **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, nº1, 2014. p. 73 - 100.

OLIVEIRA, A. T. O perfil dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. In. **Cadernos Obmiga**, v.1, nº 2, 2015. p. 48-73.

\_\_\_\_\_. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. In. **Cadernos Obmiga**, v. 1, nº , 2015a. p. 252-280.

ORTIZ, C. I. Algunas dimensiones del ideario de gobernabilidad migratoria: el processo de instucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. In. **Cuadernos de Hideas**, vol.5, nº5, diciembre, 2011.

PATARRA, N. L. e BAENINGER, R. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica - Brasil no Mercosul. Trabalho apresentado no I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, realizado em Caxambu- MG,

Brasil, de 18 a 20 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_alap/pdf/alap2004\\_244.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_alap/pdf/alap2004_244.pdf)>

Acesso em: 02/03/2017.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. In. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 3, jul./set. 2005. p. 23-33.

PIZARRO, J. M. e RIVERA, C. O. **Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe**. Cepal - Serie Población y Desarrollo, nº 114, 2016.

PORTES, A. et.al. El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de um campo de investigación emergente. In. PORTES, A. et. al.(Orgs.). **La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo**. 1ª ed. México, 2003. p. 15-44.

\_\_\_\_\_. WIND, J. de. A cross atlantic dialogue: The progress of Research and Theory in the study of international migration. In: **International Migration Review**. Vol. 38, No. 3, Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration, 2004. p. 828-851

POVOA NETO, H. Barreiras físicas como dispositivos de política migratória na atualidade. In: FERREIRA, A. P. et. al. (Orgs.). **A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 491-520.

SANT'ANA, M. R. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul? In. Coord. Mary Garcia Castro. In. **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasil, 2000, Brasília: CNPD, 2001. p.73-93

SANTOS, G.; FERNANDES, C. O Lugar do Paraná no fluxo contemporâneo das Migrações Internacionais. In. SILVA, E. F.; et. al (org) **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. Curitiba: Editoras Positivo, 2014. p. 281-295.

SANTOS, G.; FERNANDES, C.; PEIXOTO, D. Sobre políticas migratórias, Acordo de residência do Mercosul e Gênero: A migraçãofeminina no estado do Paraná. in. GEDIEL, J. A. P. e GODOY, G. G.de. (org.) **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: KairósEdições, 2016. p. 277 - 306.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ªed. 5ª reimpr. São Paulo: EDUSP, 2009.

SASAKI, E. M.; ASSIS, G. O. de. Teorias das Migrações Internacionais. In. XII Encontro Nacional da ABEP, **Anais**, 2000.

SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Penso. 8ª ed. 2010.

SAYAD, A. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo, Edusp, 1998.

\_\_\_\_\_. "O retorno: elemento constitutivo da condição do migrante". **Travessia**, 13 (número especial): 7-32, jan. 2000.

SILVA, J. M. Geografias pós-coloniais: Imigração ilegal e as brasileiras na atividade comercial da Espanha. In. **Revista Latino Americana de Geografia e Gênero**, Ponta Grossa, v.1, n.1, p. 49-57, jan./jul., 2010.

SILVA, S. A. Bolivianos em São Paulo. Dinâmica cultural e processos identitários. In. BAENINGER, R. (org). **Imigração boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de estudos de População (Nepo), 2012. p. 19-34.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In. CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [1995] 2011. pg. 77-116.



STEFONI, C. Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación ciudadanos. In. BERG, U. L.; PAERREGAARD, K. (Orgs). **El 5º Suyo**. Lima: IEP, 2005. p 261-290.

WALTERS, W. Reflections on Migration and Governmentality. **Movements**. Journal fur Kritische Migrations und grenzregimeforschung, 2015. p. 1-25.

VICHICH, N.P. El Mercosur y la Migración Internacional. In. **UN/POP/EGM-MIG**, 2005/5.

\_\_\_\_\_. Fundamentos Teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en Mercosur. Entelequia, **Revista Interdisciplinar: Monográfico**. jun. 2007. p. 255-270.

VIZENTINI, P. G. F. O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul. In. WIESEBRON, M. e GRIFFITHS, R. T. **Processos de integração regional e cooperação intercontinental 1989**. Rio Grande do Sul: Editora UFRGS, 2008. pg. 93-108.

VIOR, E. J. Por que o estado do Paraná precisa da livre circulação de pessoas. In. SILVA, E. F.; et. al (org) **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. Curitiba: Editora Positivo, 2014. p. 295 - 310.

XAVIER, I. R. A inserção socioterritorial de migrantes bolivianos em São Paulo. Uma leitura a partir da relação entre projetos migratórios, determinantes estruturais e os espaços da cidade. In. BAENINGER, R. (org). **Imigração boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de estudos de População (Nepo), 2012. p. 109-154.